UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI SUR L'ÉVOLUTION

DU

SYSTÈME REPRÉSENTATIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Dijon

Le samedi 20 novembre 1909, à 1 heure et demie du soir

PAR

Henri CHARAU

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON
AVOCAT A LA COUR D'APPEL
ANCIEN PREMIER SECRÉTAIRE DE LA CONFÉRENCE DES AVOCATS

Président : M. DESLANDRES, *professeur*

Suffragants : MM. PAUL GAUDEMET, *professeur*
DELPECH, *professeur*

DIJON
IMPRIMERIE DARANTIERE
65, rue Chabot-Charny, 65

1909

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542705_0009

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI SUR L'ÉVOLUTION

DU

SYSTÈME REPRÉSENTATIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Dijon

Le samedi 20 novembre 1909, à 1 heure et demie du soir

PAR

Henri CHARAU

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE DIJON
AVOCAT A LA COUR D'APPEL
ANCIEN PREMIER SECRÉTAIRE DE LA CONFÉRENCE DES AVOCATS

ACAD.
LUGD BAT.
BIBL.

Président : M. DESLANDRES, *professeur*

Suffragants : MM. PAUL GAUDEMET, *professeur*
DELPECH, *professeur*

DIJON
IMPRIMERIE DARANTIERE
65, rue Chabot-Charny, 65

1909

AVANT-PROPOS

Cette étude ne se propose pas de reprendre les modalités successives, sous lesquelles s'est présenté, au cours de l'histoire, le fait politique de la représentation, de renouer le lien entre les formules qui ont pu traduire les conceptions variées du système représentatif. A vouloir s'attacher à l'idée de représentation, du jour où elle pénètre dans les rapports politiques, il faudrait remonter à des temps éloignés, se perdre dans les brumes d'une haute antiquité. Notre tâche est moins lourde, notre sujet plus restreint.

Ayant rappelé brièvement, ce que fut la représentation au Moyen Age, nous arrivons au seuil des temps modernes, à une époque où se trouvent dégagées, d'une longue évolution qui eût l'Angleterre pour théâtre, les règles essentielles d'une forme de gouvernement bien déterminée, de la forme dite du gouvernement représentatif. Quelles furent les destinées de ce système politique, tel est, à proprement parler, l'objet de notre thèse. Nous partons du XVIII^e^ siècle, et suivons les transformations qui s'accomplirent en notre domaine.

Trois séries d'études s'offrent à nos développements :

Nous recherchons d'abord les conditions générales, qui ont accompagné l'adoption et l'expansion du gouvernement représentatif dans les divers Etats : s'il est vrai, en effet, que ce système a évolué vers une forme subséquente, encore faut-il que nous sachions, avant de déterminer les bases du nouvel état de choses, à quel état social correspondait la notion première de représentation. Il y a là comme une question préjudicielle, dont la solution peut seule nous aider à comprendre les modifications intervenues au cours du XIX^e^ siècle.

Et puis, nous assistons à l'évolution qui se déroule jusqu'à la période contemporaine, et dont l'idée maîtresse est qu'au régime du gouvernement représentatif, sous lequel s'étaient placés les divers peuples libres, se substitue peu à peu la forme du gouvernement semi représentatif. Il y a là un phénomène général, qui doit attirer l'attention, parce qu'il est l'attestation éclatante du progrès continu de la démocratie,... et aussi, la mesure de la valeur réelle des théories politiques ou juridiques, qui n'ont cessé de s'agiter autour de la question du système représentatif. Il faut savoir, en effet, que des constructions de toute nature se sont élevées, qui, en des formules définitives, et comme l'expression immuable de la vérité, se sont efforcées de fixer l'ancienne conception de la notion de représentation. Notre intention n'est pas de rapporter tout ce qui s'est pensé et écrit à ce sujet : l'essentiel est de confronter avec le fait,

les grands courants, les principaux aspects sous lesquels a été envisagé le problème que nous étudions. Qu'importe les édifices les plus savants, les systèmes empreints du plus bel idéalisme, si la réalité ne vient pas les étayer, les confirmer, s'ils se réduisent à l'état d'abstractions scientifiques, n'aboutissent qu'à de simples desiderata psychologiques !

Ainsi, nous ferons suivre notre première partie de l'examen, de ce que nous pourrions appeler: l'illustration théorique du gouvernement représentatif.

Puis, prenant l'affirmation émise par un certain nombre d'auteurs contemporains, d'un changement profond qui aurait atteint et modifié insensiblement le gouvernement représentatif, nous abandonnerons le terrain de la théorie, pour, à la lumière du fait, chercher à comprendre l'évolution parcourue, et pressentir, si possible, l'étape de demain (1).

(1) Indiquons encore que nous empruntons nos matériaux à l'histoire de quelques pays seulement, les plus intéressants, croyons-nous, au point de vue des enseignements politiques se rapportant à notre sujet: Suisse, Etats-Unis, Angleterre, France, Belgique, Allemagne.

INTRODUCTION

SECTION PREMIÈRE

Si nous ne croyons pas, comme l'écrit M. Prins avec une certaine exagération, qu'aujourd'hui « toutes les institutions soient conçues d'après un type abstrait, création artificielle de l'esprit ou de la force, alors qu'on en trouvait encore, dont la vitalité n'était pas extérieure, mais immanente, et qui, basées sur les intérêts sociaux, parvenaient à donner entière satisfaction aux légitimes aspirations des hommes (1) », pourtant, force nous est de reconnaître que le système représentatif, au Moyen Age, était comme le reflet intense de la société, telle que l'avait formée la féodalité. On a maintes et maintes fois repris ce thème (2), la vie sociale est alors naturellement et essentiellement collective : correspondant aux besoins des hommes de l'époque, de « petits mondes » se sont créés, « qui, sans détruire la vie individuelle, l'ont régularisée et lui ont donné un foyer d'attraction, en même temps qu'ils accordaient à tous une protection efficace » (3).

(1) Prins. *La démocratie et le régime parlementaire.* Etude sur le régime corporatif et la représentation des intérêts. 2e édit., Bruxelles, 1887, page 29.

(2) Consulter notamment la thèse de M. Saripolos. *La démocratie et l'élection proportionnelle.* Paris, 1899, Section 1re, Chap. I et III.

(3) Prins. *Op. cit.*, page 50.

La conséquence d'une pareille structure du corps social, c'est que, pas plus que l'individu isolé dans une entière indépendance, on ne conçoit le citoyen support d'un droit politique, qui ne reposerait pas en même temps sur un groupe.

Aussi, quand, à la suite de circonstances que nous n'avons pas à examiner, nouveau rouage dans le gouvernement des affaires, une représentation véritable apparaît; quand, par exemple, aux seigneurs laïques et ecclésiastiques du Magnum Concilium Anglais, sont adjoints deux chevaliers par comté, représentants dans toute la force du terme, désignés par le choix, et non plus convoqués à raison d'une qualité personnelle, il est tout simple que le système représentatif se base « non sur des volontés individuelles, mais sur des volontés collectives » (1). L'individu n'apparaît pas dans l'organisation politique du Moyen Age : des comtés et des bourgs en Angleterre, des bonnes villes en France, voilà les titulaires du droit de représentation (2).

D'elles-mêmes, vont s'énoncer les propositions caractéristiques d'une représentation si conforme aux conditions de vie, à l'aspect même du milieu social.

1° La représentation sera effective, sans que, pour cela, elle

(1) *Ibid.*, page 93. Lire *Ibid.* « Quant au corps social, il ne se composait que de collectivités. Elles étaient là. La loi politique n'avait pas à les créer artificiellement... C'était uniquement comme membre d'une corporation que le citoyen était un être politique. C'était uniquement dans la corporation qu'il recevait son droit politique, et s'il voulait prendre part à la vie politique, il devait entrer dans une corporation. »

(2) Nous laissons absolument intacte la thèse de M. Saripolos, d'après laquelle, dans les Etats généraux des XIVe et XVe siècles « la représentation était bien plus générale et bien plus complète qu'on ne le croit ordinairement », l'élément représentatif comprenant encore les représentants légaux des seigneuries laïques et ecclésiastiques (V. p. 99 et 100). Le seul point qui nous importe, c'est que, de toutes façons, au Moyen Age, la représentation ait été une représentation de groupes et non d'individus.

s'appuie nécessairement sur l'élection. Aujourd'hui, l'opinion du plus grand nombre est tout autre. Pour beaucoup, les deux notions d'élection et de représentation sont inséparables, en ce sens qu'il ne peut y avoir de représentation sérieuse qui ne découle d'une élection, comme si le candidat, élu par ses concitoyens à la majorité des voix sur une question de principe, représentait la minorité et toutes les nuances de la majorité, comme si, encore, on avait la certitude qu'il a bien compris les vœux de ses électeurs, et que, surtout, il y demeurera complètement et jusqu'au bout fidèle. Au Moyen Age au contraire, le lien n'existe pas encore, par lequel les idées de représentation et d'élection se sont depuis, et presque indissolublement unies; sans doute, le procédé de l'élection intervient d'une façon fréquente dans la nomination du représentant ; mais, si la représentation est réelle, si le député, qui vient siéger aux États-Généraux ou au Parlement anglais, est le soutien très ferme et le défenseur irréductible des intérêts très particuliers de la collectivité qui l'envoie, la raison est, comme l'écrit M. Prins « que le délégué d'un groupe, qu'il soit élu, ou qu'il doive son mandat à l'ancienneté, au sort, à sa fonction, à ses capacités, à sa situation prédominante, etc., a non seulement les convictions, mais les intérêts de son groupe, et qu'il ne cesse d'être d'accord avec ses mandants qu'en se trahissant lui-même (1) ». Pour la même raison, M. Saripolos, examinant le problème de la représentation proportionnelle dans l'ancienne France, peut écrire ce qui suit : « Une représentation de la minorité du groupe n'avait pas de raison d'être, nous pouvons même dire qu'elle était complètement inutile. Grâce en effet à la nature puissamment collective de la représentation du groupe, les minorités aussi bien que les majorités étaient véritablement et également représentées. L'élu repré-

(1) Prins, *Op. cit.*, page 96.

sentait, en effet, fidèlement les intérêts locaux, ceux du groupe; et étant donnée la solidarité étroite qui existait entre les membres de la collectivité, les minorités étaient représentées aussi bien que les majorités. Très souvent d'ailleurs », et ceci confirme ce que nous disions plus haut du mode de nomination « aux premiers siècles, l'élection au sein de la ville n'existait pas ; le prévôt nommait les représentants du groupe » (1).

2° Quant à sa nature juridique, la représentation s'analysera en un mandat semblable au mandat de droit privé, les députés recevant des pouvoirs exprès, obéissant à des instructions plus ou moins impératives. Qu'on se le rappelle en effet, les convocations sont adressées à des collectivités, qui, vivant séparément, à une époque où la conscience nationale est encore dans l'enfance, sont uniquement préoccupées de leurs intérêts particuliers, et n'ont qu'un seul souci: faire du porte parole désigné l'interprète fidèle des vœux et désirs de ses commettants. « Je ne sais, écrit M. Prins, si l'on considérait comme utile d'avoir beaucoup d'électeurs au scrutin, mais l'on considérait comme indispensable de faire connaître au député les besoins de la moindre localité » (2). Et ce régime du mandat proprement dit se comprend encore mieux, si, non content d'évoquer cet état d'individualisme collectif, où chacun des mille petits groupes, dont la société se compose, ne songe qu'à lui-même, on imagine, et nous insistons sur cette autre idée fondamentale, le rôle, la fonction précise, que remplissent alors les corps représentatifs.

La période où nous sommes, en effet, doit être considérée comme marquant un stade intermédiaire, entre le temps primitif, où, chez les peuples germains, à l'intérieur de

(1) Saripolos. *Op. cit.*, page 103.
(2) Prins. *Op. cit.*, page 152.

chaque communauté politique, le corps des hommes libres réunis en assemblées décide par clameur des affaires du pays, et celui, plus rapproché, où le gouvernement représentatif ayant « fait toutes ses grandes conquêtes et porté ses fruits essentiels... le pouvoir du Parlement s'étend à tout, exerce sur toutes les affaires de l'État une influence plus ou moins immédiate, mais au fond décisive (1) ». Alors, le roi, qu'entourent en un Conseil les membres de la haute aristocratie, détient d'une façon complète la puissance de gouvernement ; les attributs de la souveraineté forment un bloc dont rien ne s'est détaché, et que n'ont pas entamé certaines restrictions de source féodale, d'après lesquelles toute une catégorie de sujets, non taillables à merci, ont le droit d'adhérer aux impôts réclamés par le roi; à côté de la royauté toute puissante, foyer de l'action politique, les premiers corps représentatifs n'ont qu'une place modeste; de courtes et peu nombreuses fonctions leur sont dévolues.

« Débattre, dit M. Guizot, les demandes de subsides qu'on leur adressait, et présenter au gouvernement leurs plaintes contre les plus périlleuses injustices des agents du roi ou des grands seigneurs, c'était là toute leur mission, et dans leur propre pensée, toute l'étendue de leurs droits. Leur importance personnelle était trop petite, et leur activité intellectuelle trop bornée, pour qu'il se crussent appelés à discuter et à régler les affaires générales de l'État. Ils résistaient au pouvoir quand le pouvoir les atteignait directement, ou exigeait d'eux de grands sacrifices. Mais la royauté et ses prérogatives, le conseil ordinaire du roi et ses mesures en matière de législation, de paix et de guerre ou de politique générale, en un mot, le gouvernement proprement dit, cela leur était étranger » (2).

(1) Guizot. *Histoire des origines du gouvernement représentatif.* Paris, 1874, tome I, page 318.

(2) *Ibid.*, page 322.

Cette fonction réduite des premières assemblées représentatives, ce fait qu'elle ne sont réunies qu'en vue d'un objet habituellement déterminé, que pour fournir aide et conseil, voilà bien qui expliqùe, d'une façon plus sensible encore, le caractère, déterminé lui aussi, du mandat. Autant semblerait étrange en un tel état de choses, le représentant, porte drapeau de théories politiques plus ou moins abstraites, qui par leur élasticité, leurs applications imprévues, s'opposent le plus souvent à une précision sérieuse des pouvoirs du mandataire, autant nous comprenons le délégué, qui, de sa bourgade lointaine, apporte les instructions d'un mandat à la fois spécial et limité : la convocation repose d'ordinaire sur un motif particulier : le roi a besoin d'argent, il lui faut un conseil ; les mandants savent donc exactement de quoi il s'agit, et rien ne paraît plus naturel que de les voir choisir, en semblable occurence, un mandataire qui soit leur porte parole.

Le système représentatif du Moyen Age, enfin, n'apparaîtrait pas sous son véritable jour, ou plutôt l'idée, qu'on s'en formerait, risquerait d'être incomplète, si l'on passait sous silence un élément psychologique ayant trait aux relations du pouvoir et des représentés. Nous ne voyons pas en elles la trace de cette confiance, de cet abandon, qui naissent d'un long commerce : autant il est frappant d'entendre le roi insister, pour que ceux qui se présentent devant lui en vertu d'une délégation, reçoivent de pleins pouvoirs et non pas un mandat limité, autant il est curieux de constater avec quelle ténacité les commettants s'en tiennent aux instructions précises, impératives (1). C'est que, non sans

(1) Cet état d'esprit se traduit encore par l'espèce de marché qui intervient entre la royauté et les représentants. Donnant, donnant, telle est la formule qui peut résumer les rapports des deux forces en présence. « Les États, qui sont convoqués en 1355 et 1356 pour donner conseil et surtout aide, écrit M. Esmein (*Cours élémentaire*

raison d'ailleurs, n'ayant pas comme maintenant la ressource de communications faciles, qui placent pour ainsi dire le député sous les yeux du corps électoral, ils craignent que leur représentant ne se laisse aller à des concessions excessives, ils redoutent une liberté qui donnerait libre champ à l'influence royale. Mais, cela est si vrai qu'à force de restreindre le mandat, il leur arrive parfois de le supprimer, ou du moins, peu s'en faut : Les délégués reçoivent alors comme unique mission d' « oïr et rapporter » (1); ils se diront toujours « prêts de servir le roi et obéir » (2), ils ajouteront même qu'ils s'emploieront « de leurs pouvoirs à faire consentir ceux qui les ont envoyés à faire le plaisir du roy » (3), mais, aux demandes pressantes, ils objecteront que d'accorder une obole, ils n'ont nul pouvoir, et ils reviendront à leurs commettants, qui, eux, décideront librement, en pleine connaissance de cause.

SECTION DEUXIÈME

Personne n'ignore les destinées différentes que traversa l'institution de la représentation. — Tandis que sur le continent, avec des fortunes variables selon les pays, le germe de liberté, qu'était la convocation de représentants, s'attar-

d'Histoire du droit français. Paris, 1903, 5e éd., page 511), rédigent une liste précise de griefs qu'ils présentent au roi, en lui demandant d'y faire droit, et comme le roi, de son côté, ne peut se passer des subsides qu'il leur demande, il intervient comme un marché entre les deux parties ». — Dans le même sens, Guizot, *Op. cit.*, pages 322 et suiv. « En 1309, en accordant à Edouard II le vingtième de leurs biens meubles, elles y attachèrent expressément la condition, « que le roi prendrait en considération et leur accorderait le redressement de certains griefs, dont elles avaient à se plaindre. »

(1, 2 et 3) Viollet. *Histoire des institutions politiques et administratives de la France.* Paris, 1903, tome III, pages 198, 199.

dait dans une lente éclosion, alors qu'un peu partout la monarchie, s'affermissant au milieu des ruines de la société féodale, élargissait sa puissance et tendait à l'absolutisme, en Angleterre, le régime représentatif, sous l'influence de causes profondes (très finement discernées par M. Boutmy (1), à la faveur aussi des évènements politiques, marchait de conquête en conquête, accroissait sans relâche le nombre de ses prérogatives, et arrivait, au XVIII^e^ siècle, à mettre le Parlement sur un pied d'égalité, sinon de supériorité avec le pouvoir royal.

1° En France, par exémple, si par l'effet d'une désagrégation due en grande partie au régime de troubles qu'engendra la guerre de 100 ans, et qui atteignit toutes les forces vives de la nation, la représentation des ordres s'est substituée à celle des anciennes collectivités, seigneuries laïques, ecclésiastiques et municipales, du moins ce changement n'a pas emporté de modifications profondes du système représentatif. Certes, le bailliage est devenu l'unité, la personne publique en qui réside le droit de députation, mais, dit M. Saripolos, « si paradoxal que cela paraisse, cette unité est tripartite (2) » ; elle se décompose en trois classes, imbues chacune d'un esprit de corps très prononcé, qui étouffe toute tentative de fusion, d'union (3), qui enlève toute chance de réalisation à une représentation véritablement nationale. Et si, de cette absence d'action commune, naît certainement l'impuissance des États généraux, qui sont condamnés à n'être jamais une institution régulière, à n'avoir

(1) Consulter : Boutmy. *Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*. Nouv. éd., Paris, 1897.

(2) Saripolos. *Op. cit.*, p. 112.

(3) Les formules qui retentirent aux États Généraux de 1484, et qui auraient pu être le point de départ d'une orientation nouvelle, ont été condamnées à n'être qu'une manifestation exceptionnelle et restée sans écho.

que des attributions réduites (1), d'elle aussi découle la persistance de l'ancienne forme représentative. La société s'est transformée ; tombée en décomposition, elle s'est reconstituée autour de nouveaux centres d'attraction, mais il y a une chose qui est restée, c'est la prédominance des tendances particularistes. De sorte qu'en définitive le député est toujours le porte parole d'intérêts spéciaux, très souvent opposés et hostiles les uns aux autres, il demeure le mandataire muni d'instructions généralement impératives, et dont le devoir étroit est de consacrer tous ses efforts au au triomphe des articles énumérés dans son cahier.

2° En Angleterre, tout à l'opposé, l'évolution qui fait le parlementarisme n'a pas été sans amener une modification profonde dans l'ancien système représentatif, et de cette transformation, les écrits et les discours du XVIII^e^ siècle nous avertissent et manifestent eux-mêmes toute l'étendue. « Chaque membre, lisons-nous dans les Commentaires de Blackstone, bien que choisi par un district particulier, sert pour tout le royaume. Car la fin pour laquelle il est envoyé est non pas particulière, mais générale ; ce n'est pas dans l'intérêt seul de ses constituants, mais dans celui de la communauté. Par conséquent, il n'est pas tenu, comme un député des Provinces-Unies, de consulter ses constituants ou de prendre leur avis sur aucun point particulier, à moins que lui-même ne juge prudent ou convenable d'agir ainsi (2) ».

C'est une image semblable du représentant qui est tracée par Burke, dans une lettre où il remercie les électeurs de Bristol qui l'ont élu en 1774. « Certainement, ce doit être

(1) Sauf en quelques cas, où ils ont exercé des pouvoirs extraordinaires.

(2) Blackstone. *Commentaires sur les lois anglaises*. Liv. I, chap. II, page 159. Voir sur ce point Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. 3^e^ éd., Paris, 1903, p. 65 et suiv.

un bonheur et un honneur pour un représentant, de vivre dans l'union la plus intime, dans la plus étroite correspondance de sentiments avec ses constituants. Leurs désirs doivent avoir pour lui un grand poids, leur opinion doit lui inspirer un grand respect... Mais son opinion formelle, son jugement réfléchi, sa conscience éclairée, il ne doit les sacrifier ni à vous, ni à aucun homme, ni à aucune classe d'hommes vivants... Des instructions impératives, des mandats confiés, et auxquels le député est forcé d'obéir... aveuglément par ses votes et ses discours, si contraires qu'ils soient à la conviction la plus claire de son jugement et de sa conscience, sont des choses absolument inconnues aux lois de ce pays, et qui ne peuvent être imaginées que par une erreur fondamentale sur les règles de notre constitution. Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts divers et hostiles, c'est l'assemblée délibérante d'une nation, n'ayant qu'un seul et même intérêt en vue, celui du pays... Vous choisissez un député, mais, cela fait, votre député n'est plus le représentant de Bristol, il est membre du Parlement. Si les électeurs ont un intérêt ou une opinion opposés au bien réel du pays, il doit, comme chacun de ses collègues, éviter de les faire prévaloir (1) ».

(1) Cité par de Franqueville. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques.* Paris, 1887, 3 vol. Voir tome II, pages 519 et suiv., sur le caractère du mandat.

Cette indépendance du représentant est aussi mentionnée par Hume. *Œuvres philosophiques,* traduct. Londres, 1788, 7 vol. Consulter tome VI, *Essais moraux et politiques*, pages 67 et suiv. Hume écrit, après examen de certaine question relative à la situation de la Chambre des Communes : « Ce serait autre chose, si les membres de ce corps étaient obligés de prendre des instructions de ceux qui les élisent comme cela se pratique en Hollande, à l'égard des députés aux États. » Nous citons ce philosophe, parce qu'il note avec précision l'état où se trouve la question de l'indépendance du représentant, et notamment l'état de controverse qui subsiste à cette époque.

On le voit, de nouvelles idées sont désormais à la base du système représentatif.

1° Le député est bien l'élu d'un district particulier, mais, s'il est à souhaiter que sa conduite au Parlement soit d'accord avec l'opinion et le sentiment de ses électeurs, du moins ce n'est pas eux qu'il représente spécialement, uniquement. Une fois nommé, il est le représentant du pays tout entier; dans ses votes comme dans ses discours, les intérêts étroits de sa circonscription doivent s'effacer devant les intérêts généraux, supérieurs du pays.

2° Le lien qui attachait autrefois le député à ses constituants se relâche et se dénoue ; les instructions sont en effet incompatibles avec sa mission nouvelle qui est de rechercher le bien commun. Etant représentant de tous, il est délivré des limitations de pouvoir, des menaces de révocation particulières ; il est indépendant.

3° Rationnellement, rien ne s'opposerait à ce que les électeurs d'une circonscription s'élevassent à la notion de l'intérêt général, puisqu'on reconnaît bien au député, qui n'est qu'un particulier, le pouvoir de statuer sur de telles matières. On proclame cependant la liberté pleine et entière du représentant : Le seul droit légal des électeurs est donc d'élire les membres du Parlement ; on considère qu'une fois

« Je conclurai, en remarquant que la controverse sur les instructions, qui actuellement tourmente si fort nos politiques, est la chose du monde la plus frivole, et que de la manière dont on s'y prend de part et d'autre, il est impossible qu'elle soit jamais terminée.

Le Parti national ne prétend pas que les membres soient absolument liés par leurs instructions, comme le serait un ambassadeur ou un général, et que leurs suffrages ne soient recevables dans la Chambre qu'autant qu'ils sont conformes à ces instructions.

D'un autre côté, le parti de la Cour ne prétend pas non plus, que le membre élu ne doive avoir aucun égard pour les avis du peuple qu'il représente, encore moins qu'il doive mépriser ces avis, et les relations particulières qu'il a avec ceux qui les lui donnent... »

le choix accompli, ils ne sauraient se substituer aux députés — « C'est cette représentation particulière et propre par des députés élus, dit M. Esmein, que l'on a l'habitude... de désigner sous le nom de gouvernement représentatif pris dans un sens étroit (1) ».

Comment s'est-elle constituée ? Il nous reste à répondre brièvement à cette question avant d'entreprendre l'étude des destinées que suivit cette forme nouvelle de gouvernement ; et nous rassemblons de suite les conjectures, qui permettent le mieux de comprendre la transformation de l'ancien état de choses : Les points de repère précis font en effet défaut ; ce qui ne doit pas surprendre, si l'on songe que la Constitution Anglaise est un édifice qui s'est élevé pièce par pièce, un produit historique, un ensemble de règles qui se sont élaborées lentement au cours des siècles. M. Esmein, lui-même, parlant de l'ancienne obligation du député de rendre compte à ses mandants, n'écrit-il pas ? « Quand et comment disparut cet usage ? Je ne le trouve point indiqué dans les auteurs anglais ; mais cela dut nécessairement coïncider avec la pleine acquisition du pouvoir législatif par les deux Chambres : ce vieux système était incompatible avec l'exercice d'un semblable pouvoir (2) ».

— Et d'abord, qu'on le remarque, les titulaires du droit de représentation n'ont pas changé ; le droit électoral appartient toujours, en effet, à des agglomérations, aux comtés

(1) Esmein. *Op. cit.*, page 65. C'est à cette forme de gouvernement, telle qu'elle se dégage de l'évolution historique, telle que la définit M. Esmein, dans le chap. II de son traité, que nous allons désormais nous attacher. Nous aurons bien garde de méconnaître la présence des autres éléments qui rentrent dans le cadre du gouvernement représentatif, l'institution des deux chambres par exemple ; mais en tenant compte de ce fait qu'ils ne sont qu'éléments secondaires, éléments d'adjonction pour ainsi dire, à côté des éléments essentiels, ou encore éléments de naissance ci-dessus mentionnés.

(2) Ibid., page 67.

et aux bourgs notamment ; pourtant, ce n'est plus la décision du groupe que l'on demande, le député est l'homme de la nation entière. Que s'est-il donc produit ?

1° Il apparait comme nécessaire que les causes lointaines, qui, en Angleterre, ont favorisé le développement du Parlementarisme, aient eu leur répercussion sur la transformation du représentant.

M. Boutmy (1) a montré comment l'institution parlementaire avait profité de toutes les circonstances géographiques, ethnographiques, politiques, etc., qui par leur réunion ont éveillé le sentiment de l'unité ; or, qui dit sentiment de l'unité, dit aussi conscience de l'intérêt général ; et précisément, du jour où pareil sentiment s'implante dans un pays, du jour où surtout, il possède un organe qui en sera l'interprète, les intérêts particuliers, les intérêts du groupe, qui sont la raison d'être du mandat impératif, passent au second rang ; déjà le député n'est plus le représentant exclusif du groupe, déjà il se détache de ses commettants.

2° Ce qui semble bien avoir été l'occasion d'un pas décisif dans cette voie, c'est l'importance croissante qu'a prise le Parlement dans le gouvernement anglais (2). Peu à peu, comme on sait, par le développement même du droit de pétition, le Parlement est arrivé à détenir la pleine puissance législative, qui s'est ainsi transférée de la Couronne agissant seule ou plutôt en Conseil, à la Couronne agissant de concert avec les deux Chambres, puis se subordonnant à ces dernières. De sorte que, les sessions devenant plus nombreuses et plus longues, les contacts avec les électeurs moins fré-

(1) Voir Boutmy, *Op. cit. sur le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*.

(2) Mentionnons que de cette façon encore s'est élaborée et construite la doctrine de la souveraineté du Parlement. Voir Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, trad. Batut et Jèze. Paris, 1902, page 63.

quents, le député s'est trouvé, peu à peu, et toujours plus indépendant. Cette cause est d'autant plus efficace, qu'à cette époque les communications sont difficiles, et que manquent les moyens d'information moderne, condition importante du contrôle. De ce contrôle, d'ailleurs, les électeurs se soucient-ils beaucoup? Nous pouvons en douter. Il ne s'agit plus en effet, simplement, de consentir une somme, d'exposer des griefs, — et d'autre part, le temps n'est pas encore venu, où le citoyen, conscient de son rôle politique, suit attentivement les faits et gestes de ses représentants.

3° Il est enfin une circonstance, qui, sans être une raison déterminante, ne semble pourtant pas un élément négligeable de l'évolution qui nous occupe (1). Il était d'usage au début, que les représentants reçussent une indemnité des comtés et des bourgs. Mais on voit que cette question du paiement soulève dès l'origine de fréquentes réclamations : les localités trouvent cette charge si lourde, qu'à chaque instant elles adressent des pétitions au roi, souvent même elles s'abstiennent de faire élection, ou bien elles demandent d'être exemptées de toute contribution future moyennant une somme une fois payée ; elles remplacent enfin le traitement par un simple cadeau, qui lui-même disparait au XVII[e] siècle. Il est à penser qu'au fur et à mesure que les députés cessèrent d'être payés, ils durent s'affranchir de

(1) M. de Franqueville (*Op. cit.*, tome II, pages 564 et suiv.) confirme la relation qui existe entre la question du paiement et celle de la liberté du représentant. Observant que, depuis un demi siècle, des propositions sont faites en Angleterre pour le rétablissement du principe de l'indemnité (programme du parti libéral avancé), il écrit : « Il est certain, en effet, que les temps sont changés. La position est devenue, en effet, plus laborieuse. Les électeurs s'intéressent davantage aux faits et gestes de leurs représentants, critiquent leur conduite et scrutent leurs votes. Les membres du Parlement sont moins indépendants. Pour tout dire, en un mot, la démocratie a une tendance marquée à vouloir des hommes à soi ».

tout contrôle : nous sommes en présence de deux évolutions parallèles, et nous présumons que l'une ne fut point étrangère à l'autre.

Quoiqu'il en soit, et malgré la difficulté que l'on éprouve à fixer une date précise, dès le XVII[e] siècle, la situation nouvelle du représentant est certaine : les auteurs anglais citent spécialement, comme preuve de cet état de choses, le Septennial Act de 1716, qui prorogea de 4 ans les pouvoirs des députés à la Chambre des Communes. Cette disposition « démontre, dit M. Dicey, qu'au point de vue légal, le Parlement n'est pas l'agent des électeurs, pas plus qu'il n'est en aucun cas leur mandataire. Il est légalement le pouvoir législatif souverain dans l'État, et le Septennial Act est à la fois le résultat et la preuve palpable de cette souveraineté parlementaire » (1). « En effet, ajoute M. Esmein, un délégué ou préposé ne pourrait, de sa propre autorité, proroger les pouvoirs qu'il a reçus » (2).

Cependant, nous possédons des documents d'une époque antérieure, « Le ministre presbytérien Edwards, lisons-nous dans un article de M. Ch. Borgeaud, sur les premiers programmes de la démocratie moderne en Angleterre (1647-1649), qui publie en 1646, sous le titre significatif de Gangrœna, plusieurs traités dénonçant les errements des sectaires, indique l'année 1646, comme celle où s'est répandue cette idée monstrueuse que le peuple, étant souverain, a le droit de demander des comptes, non seulement au Roi et aux Lords, mais à la Chambre des Communes, que ses représentants reçoivent un mandat limité, non des pleins pouvoirs ». Dès 1646, nous rencontrons une adresse aux Communes, dont le titre à lui seul est tout un manifeste. Il est ainsi conçu : « Remontrance de plusieurs milliers de

(1) Dicey. *Op. cit.*, page 43.
(2) Esmein. *Op. cit.*, page 68.

Bourgeois et autres Anglais nés libres, à leur propre Chambre des Communes... où leurs mandataires au Parlement sont appelés à rendre compte de la manière, dont ils se sont acquittés, depuis le commencement de la session jusqu'à ce jour, de leurs devoirs envers l'universalité du peuple, leur souverain seigneur, dont ils tiennent leur puissance et leur force, et qui les leur continue selon son bon plaisir » (1).

Ce passage, nous semble-t-il, est significatif par l'argument *a contrario* que l'on en tire. Les premiers démocrates désirent le contrôle du représentant par le peuple souverain, et leurs prétentions sont qualifiées de monstrueuses. Que faut-il inférer de ce fait sinon que le représentant est, dès cette époque, indépendant vis-à-vis des électeurs.

Cette question de date nous paraît d'ailleurs d'une importance assez faible, et l'essentiel pour nous est de pénétrer la nature du système représentatif anglais, de comprendre les positions respectives de l'électeur et du représentant.

1° De mandat analogue à celui dont nous parlons si souvent en France, il ne saurait en exister, car le peuple anglais n'est point censé détenir de souveraineté, d'autorité législative, en particulier, qu'il délègue à un corps représentatif par une sorte de mandat, avec mission de l'exercer en son nom : voila pourquoi M. Dicey proteste contre des expressions employées fréquemment, et qui « impliqueraient que le corps des personnes chargées de choisir les membres du Parlement possède, d'après la Constitution Anglaise, une sorte d'autorité législative » (2). En faisant passer la puissance

(1) *Annales des Sciences politiques*, 1890, page 308.

(2) Dicey, *Op. cit.*, pages 53 et 54 « Un semblable langage, comme nous le verrons, n'est pas sans signification réelle ; il met en lumière ce fait important que la volonté des électeurs a une influence sur l'action du Parlement. Mais toute expression, qui attribue aux électeurs une participation légale dans la confection des lois, est en contradiction complète avec la situation faite par la loi à l'électeur.

législative du Roi au Parlement, le résultat de l'évolution a été, en effet, de constituer un Parlement souverain, dont on peut dire, si l'on veut, qu'il contient la nation elle-même, la Chambre des Communes étant la représentation des Communitates, Communitas Communitatum. Mais cette nation n'a aucun droit contre les actes de ses représentants : « Ce que fait le Parlement, aucune autorité sur la terre ne peut le défaire ». « Il est vrai, écrit Blackstone, que Locke et d'autres théoriciens ont soutenu « qu'il reste toujours inhé- « rent au peuple un pouvoir suprême, pour supprimer ou « changer la puissance législative, quand il trouve qu'elle tra- « hit la confiance qu'il a placée en elle. Car l'abus d'un pareil « dépôt en entraîne la perte pour le dépositaire, et le retour « dans les mains de ceux qui l'ont confié. » Mais quelque juste en théorie que puisse être cette conclusion, nous ne pouvons l'adopter en pratique, ni concevoir aucune méthode légale pour la mettre à exécution... Nous pouvons donc affirmer qu'aussi longtemps que la Constitution Anglaise durera, le pouvoir du Parlement sera absolu et sans contrôle » (1).

2° Quelques lignes plus haut, Blackstone indiquait la nécessité de ne choisir « pour recevoir l'important dépôt de cette autorité » (2), que des membres distingués entre tous par leur capacité. Il ne faudrait pas imaginer sur ces paroles une application, si minime fût-elle, de la théorie qui met à la base de la représentation la sélection des plus capables par l'élection. Encore une fois, tout s'explique en Angleterre par l'évolution historique, et en l'espèce, le résultat du libre jeu des faits est bien de nature à défier toute idée de choix. « Là, dit M. d'Eichthal, le choix par le

Le seul droit légal des électeurs, d'après la Constitution Anglaise est d'élire les membres du Parlement ».

(1 et 2) Blackstone. *Op. cit.*, liv. I, chap. II, p 278 et suiv.

peuple a été longtemps fictif. Au XVIIIe siècle, chez nos voisins, la nation, prise dans sa masse, était en fait dispensée de la difficulté et de la responsabilité du choix de ses représentants. Les membres de la Chambre des Communes sortaient en apparence de l'élection ; en réalité, grâce à un bon nombre d'anomalies bien connues, qui, comme l'a écrit Gladstone, faisaient de l'ancienne constitution « la plus étrange des mosaïques », ils formaient avec les Lords une caste de puissance... C'était une véritable oligarchie gouvernementale et gouvernante... » (1) On se demandera sans doute comment on pouvait s'accommoder d'un semblable régime ; mais fait curieux, on voit les hommes de l'époque estimer et apprécier, d'une façon toute particulière, un électorat qui, réparti inégalement, capricieusement, donne une Chambre des Communes, réel abrégé du pays. Et puis, il ne faut pas l'oublier, aux imperfections qui résultent des faits, ce sont les faits eux-mêmes qui apportent le remède ; on a confiance, en effet, dans le jeu des différentes forces qui se rencontrent dans la société. « Si la Chambre des Communes se trouvait, à un moment, en opposition avec le peuple, cette situation n'était ni contradictoire, ni périlleuse... parfois de temporaires dissentiments pouvaient survenir, mais ce n'était pas un motif particulier d'avoir des regrets » (2).

Dans une très fine analyse, Hume a bien montré ces contre-forces, qui, spontanément, arrêtent, endiguent les entraînements possibles. « D'où vient que la Chambre des Communes, qui, par notre Constitution, a entre ses mains

(1) Consulter d'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement.* Paris, 1895, pages 163 et suiv.

(2) Dickinson. *Le développement du Parlement pendant le* XIXe *siècle.* Trad. et préf. de Maurice Deslandres. Paris, 1906, page 16. D'une façon générale, consulter Dickinson pour ce qui est de la situation du Parlement Anglais à cette époque.

tout le pouvoir qu'elle peut désirer, et qui n'est gênée qu'autant qu'elle veut bien se gêner elle-même, d'où vient, dis-je, qu'elle ne passe jamais les justes bornes ?

« ... Je réponds que l'intérêt commun de ce corps est restreint par l'intérêt particulier des individus qui le composent. S'il n'étend point sa puissance aussi loin qu'elle pourrait aller, c'est qu'un pareil abus serait contraire aux intérêts de la plus grande partie de ses membres. La Couronne, à l'aide de ce grand nombre de charges qui sont en sa disposition, et assistée des membres les plus honnêtes et les plus désintéressés de cette assemblée, aura toujours sur ses résolutions une influence, qui au moins la mettra en état d'empêcher qu'on ne donne atteinte à la Constitution anciennement établie. Qu'on appelle cette influence comme on voudra, qu'on lui donne les noms odieux de corruption et d'esclavage, il n'en sera pas moins vrai qu'elle est, jusqu'à un certain point, inséparable de la nature même de notre Constitution, et absolument nécessaire au maintien de notre gouvernement mixte » (1).

(1) Hume. *Op. cit.*, tome VI, page 103.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Conditions d'établissement du gouvernement représentatif

Devant retracer l'évolution du système représentatif, la première question que nous ayons à examiner revient à savoir, dans quelles conditions générales a été adoptée cette forme du gouvernement représentatif, que des circonstances historiques, spéciales à l'Angleterre, ont dégagée par une très lente élaboration. La seconde moitié du XVIII[e] siècle offre précisément l'exemple de deux peuples, le peuple américain et le peuple français, qui, presque simultanément, en des constitutions solennellement proclamées, s'organisent sur ce modèle. Le mieux que nous puissions faire, c'est, croyons-nous, de rechercher successivement, aux États-Unis et en France, les circonstances qui ont présidé à l'établissement du gouvernement représentatif. Nous réunirons ainsi les éléments du problème que nous étudions, et il ne nous restera plus, pour cette partie du moins, qu'à justifier le succès si rapide et si profond, obtenu par cette forme de gouvernement.

Mais, auparavant, il nous faut prendre connaissance des deux grands aspects sous lesquels s'est manifestée la phi-

losophie française au XVIIIe siècle. De cette phase particulière de l'évolution que nous suivons, elle est, très certainement, l'un des facteurs les plus importants ; non pas, notons-le bien, que tout l'honneur doive lui revenir de la transformation subie par le gouvernement des peuples; quant à leur contenu, en effet, les théories françaises sont loin d'être pleinement originales. « Ces grands hommes, dit M. Boutmy, à propos de Montesquieu et de Rousseau, n'ont fait que précipiter, par l'élan de leur propre génie, universaliser par la vertu de la langue française, une évolution dont la trace se retrouve avant eux, en Angleterre par exemple, avec Locke, etc. » (1). Il n'en est pas moins vrai qu'ils ont, en quelque sorte, condensé tout le passé dans leurs œuvres, et déterminé, par la diffusion des idées nouvelles, cette orientation vers les gouvernements libres, dont les Révolutions américaine et française, constituent comme le premier épisode.

SECTION PREMIÈRE

Le problème de la représentation et la philosophie française.

L'idée qui anime cette philosophie est l'idée libérale. Mais, qu'est-ce au juste que la liberté?

Entre les conceptions qui se font jour, une distinction immédiate s'impose.

Pour les uns, et Montesquieu est de ceux-là, la liberté exige impérieusement que l'autorité ne soit pas une volonté : du jour où une volonté commande, en effet, on est assuré de tomber sous le despotisme, parce qu'il n'est point de volonté qui puisse être l'interprète fidèle des lois de la raison,

(1) Boutmy. *Études de droit constitutionnel*. Paris, 1888, page 277.

la seule autorité qui doive gouverner ici bas. C'est là le libéralisme, à proprement parler ; il consiste, comme l'écrit M. Faguet, à croire « qu'il n'y a pas de souveraineté, qu'il y a un aménagement social qui établit une autorité, laquelle n'est qu'une fonction sociale comme une autre, et qui, pour qu'elle ne soit qu'une fonction, doit être limitée, contrôlée et divisée, toutes choses aussi difficiles du reste à réaliser qu'elles sont nécessaires, et qu'on arrive à réaliser quelquefois avec beaucoup de tâtonnements dans beaucoup de bonne volonté » (1).

Mais d'autres, et parmi eux Rousseau, sans nier les droits de la raison, estiment insuffisant de s'en tenir à ce principe de gouvernement, purement et simplement. La souveraineté de la justice peut être méconnue ; comment la faire reconnaître ? L'intermédiaire d'une volonté paraît donc indispensable, mais la liberté exige que cette volonté ne soit point quelconque. On pose, comme principe, qu'elle sera celle de tous ou du plus grand nombre, quitte... à tirer de ce principe telles conclusions qu'il plaira, justifiant en tout cas ce passage du livre XI, chapitre II de l'*Esprit des lois :*

« Comme dans les démocraties, le peuple paraît à peu près faire ce qu'il veut, on a mis la liberté dans ces sortes de gouvernements et on a confondu le pouvoir du peuple avec la liberté du peuple ».

Voilà, sans aucun doute, ce qui différentie Montesquieu et Rousseau ; nous allons retrouver ces deux points de vue dans les systèmes représentatifs préconisés respectivement par l'Esprit des lois et le Contrat social.

(1) Faguet. XVIIIe siècle. *Etudes littéraires.* Paris 1890, page 393.

LA NOTION DE LA REPRÉSENTATION D'APRÈS MONTESQUIEU

Toute la théorie de Montesquieu sur la représentation est en quelque sorte suspendue à la crainte du despotisme. « Dans tout son ouvrage, écrit M. Faguet (1), on le voit qui guette, en chaque état politique, le vice secret par où la nation pourra s'y laisser surprendre. Le despotisme est pour Montesquieu comme le gouffre commun, le chaos primitif d'où toutes les nations se dégagent péniblement... etc. ». Cette crainte le conduit notamment, après examen des différents modèles, à se prononcer pour le gouvernement mixte, où se mélangent, dans une juste proportion, les avantages reconnus des diverses formes possibles, combinaison délicate qu'on peut appeler une monarchie aristocratique, entourée de quelques institutions démocratiques. Il y a, disons-nous, une place réservée aux institutions démocratiques : le peuple en effet ne doit pas être absolument passif, il faut qu'il puisse faire connaître ses désirs, entendre ses souffrances ; pour être libre il doit avoir des représentants. C'est d'ailleurs ce qui se passe en Angleterre, où, à côté de la royauté et d'une Chambre des pairs, figure, à titre d'élément démocratique, une Chambre des Communes ; et voilà pourquoi la Constitution anglaise mérite d'être proposée à l'admiration des autres peuples comme un exemple de Constitution libre.

Mais, que sont ces représentants ; qu'est le peuple lui-même représenté, sous quels traits dépeindre le système représentatif ? L'idée essentielle de Montesquieu, c'est que la souveraineté n'appartient ni au peuple, ni au roi, ni au roi uni au Parlement (2) ; la loi, qui est l'émanation du pou-

(1) Faguet. XVIII[e] siècle. *Études littéraires*. Paris, 1890, page 171.

(2) Comp. Emile Faguet. *La politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire*. Paris, 1902, pag. 37. « La plupart des hommes croient que l'autorité est une volonté. Volonté d'un homme comman-

voir de commandement, ne traduit pas la volonté nationale, non plus que la volonté du roi ; bien entendu, Montesquieu n'en fait pas encore l'expression de la volonté de l'État : il définit la loi « la raison humaine en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre » (1). « Les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine » (1). Selon les paroles de M. Janet, Montesquieu « place le juste primitif et éternel avant le juste légal, et fait dériver celui-ci de celui-là » (2). Ce qui doit gouverner, c'est la raison. — De sorte que, sans qu'il en formule spécialement la théorie, mais parce qu'à chaque pas on en retrouve la trace dans l'*Esprit des lois*, Montesquieu peut être considéré comme le père du libéralisme moderne : des pouvoirs séparés qui ne seront que des fonctions, des représentants, en particulier, simples rouages d'un mécanisme politique combiné tout entier en vue de la liberté et dominé tout entier par la raison ; voilà bien la pensée de Montesquieu ; mais il n'est pas jusqu'au peuple qui n'apparaisse comme une pièce de ce système de gouvernement ; de lui encore, on peut dire qu'il exerce une fonction, par la part qu'il prend à la formation des pouvoirs (3).

dant à des millions d'hommes, selon son jugement, sa réflexion ou son caprice. Volonté d'un groupe d'hommes commandant après délibération à tout le reste du peuple selon ce qu'ils ont jugé utile. Volonté du peuple tout entier, c'est-à-dire de la majorité du peuple, signifiée à un pouvoir central, ramassée par lui et renvoyée par lui au peuple tout entier, et à chacun des individus qui le composent. — Pour Montesquieu, l'autorité n'est point une volonté, ce n'est la volonté de personne. L'autorité, c'est la raison. Il aurait signé l'axiome de Royer-Collard : « Où est la souveraineté ? Il n'y a pas de souveraineté ».

(1) Montesquieu. *Esprit des lois*, livre I, chap. III.

(2) Paul Janet. *Histoire de la science politique*, 2e éd., Paris, 1872, tome II, page 446.

(3) Certes Montesquieu n'aboutit pas aux conclusions des Doctri-

D'où procède cette fonction ? L'Esprit des lois en révèle la présence en maints chapitres, l'opinion de Montesquieu est que le peuple est incapable de « conduire une affaire, de connaître les lieux, les occasions, les moments, d'en profiter », mais en revanche « admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité » (1). Déjà, au livre II, chapitre II, il expose qu'en matière de choix, le peuple « n'a à se déterminer que par des choses qu'il ne peut ignorer, et des faits qui tombent sous les sens », ce qui lui donne, à discerner le mérite, une capacité si grande que celui qui en douterait « n'aurait qu'à jeter les yeux sur cette suite continuelle de choix étonnants que firent les Athéniens et les Romains, ce qu'on n'attribuera pas sans doute au hasard. » Plus loin, au livre XI, chapitre VI, des commentaires du même genre accompagnent la question des représentants, lorsque Montesquieu aborde la description de la Constitution d'Angleterre. « Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie. » Et enfin. « Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes

naires, qui, poussant jusqu'au bout l'analyse de cette forme du gouvernement mixte, nieront au député la qualité de représentant. Mais on pressent déjà, dans la théorie des pouvoirs, les principes qui seront proclamés sous la Restauration.

— Le système de Montesquieu est combiné de façon que la loi qui commande soit autant que possible l'image de la raison. Il se peut que la loi ancienne, à laquelle Montesquieu fait une large part, soit insuffisante. La loi nouvelle sera au moins « La loi très délibérée, très discutée, et par plusieurs corps délibérants qui ont des intérêts divers et qui se tempèrent et se contrebalancent les uns les autres. Voilà dans quelles conditions on obéit, non pas à une volonté, ce qui a toujours des chances d'être mauvais, de qui cette volonté parte, mais à quelque chose qui ressemble à la raison ».

Voir Faguet. *Politique Comparée, etc. Op. cit.*, page 38.

(1) Montesquieu. *Esprit des lois*, livre II, chap. II.

Républiques : c'est que le peuple avait droit d'y prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir en général si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres ». Ainsi, apparaît la nécessité du gouvernement représentatif. La mission du peuple s'arrêtera d'ailleurs à la désignation des représentants, sans qu'il puisse, par leur intermédiaire et d'une façon indirecte, participer à l'exercice du pouvoir législatif : Montesquieu s'oppose en effet aux instructions particulières. Il est à remarquer que cette prohibition est justifiée simplement par des motifs d'ordre pratique (1), de sorte que nous ne pouvons dire pleinement élaborée la doctrine du choix qui place à la base du pouvoir de représenter « la capacité sanctionnée par l'élection, responsable devant les électeurs, appelée à discuter librement avec d'autres capacités les affaires du pays. » (2) A la vérité, Montesquieu a réuni presque tous les éléments de la théorie du gouvernement des meilleurs ; il lui a manqué seulement de préciser la situation du représentant, de déduire son indépendance, dans la discussion et la délibération, du fait qu'il est choisi à raison de sa capacité.

(1) Montesquieu. *Esprit des lois*, Livre XI, chap. VI : « Il n'est pas nécessaire que les représentants qui ont reçu, de ceux qui les ont choisis, une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire, comme cela se pratique dans les diètes d'Allemagne. Il est vrai que de cette manière la parole des députés serait plus l'expression de la voix de la nation, mais cela jetterait dans des longueurs infinies, rendrait chaque député le maître de tous les autres, et dans les occasions les plus pressantes, toute la force de la nation pourrait être arrêtée par un caprice. »

(2) D'Eichthal. *Souveraineté du peuple et Gouvernement*. Paris, 1895, page 158.

Il n'est pas sans intérêt, enfin, de rechercher le fondement sur lequel reposent ces idées concernant la capacité du peuple. Elles dérivent spécialement du courant optimiste qui caractérise la philosophie du XVIII[e] siècle. Certes, bien avant cette époque, des opinions analogues ont été émises sur la question du choix populaire : déjà Machiavel est plein d'admiration pour la clairvoyance et le bon sens du peuple (1). Au XIX[e] siècle encore, des écrivains politiques présenteront un idéal de démocratie impliquant le choix des plus capables par la majorité des électeurs. Il n'en demeure pas moins que, plus que tout autre, le XVIII[e] siècle est le siècle de l'optimisme philosophique, qu'on l'examine sous le jour des théories économiques (2) ou des théories politiques. Il faut d'ailleurs s'entendre, et ne pas oublier qu'à la base de cet optimisme, voisinant avec quelques souvenirs de l'antiquité (3), il y a surtout inexpérience et défaut d'observation : aucun des philosophes de ce temps n'a vraiment considéré les hommes qui l'entouraient ; tous, plus ou moins, ont raisonné sur la fiction de l'*homo œconomicus* ou de l'*homo politicus* ; et notamment quand ils ont parlé du peuple, ils ont eu, devant leurs yeux de penseurs, un peuple bien différent du peuple réellement vivant et agissant. « Il y a certainement, écrit M. Faguet, un peu de chimérique dans Montesquieu, un peu de l'homme qui n'est

(1) Cité par d'Eichthal. *Op. cit.*, page 159. Machiavel écrit : « Le peuple se trompe sur les objets généraux, mais il est éclairé sur les particuliers. Il sait notamment choisir les autorités... C'est en cela seul que le peuple ne se trompe pas, ou si du moins il se trompe quelquefois, ces exemples sont si rares qu'un petit nombre de citoyens seraient sujets à de bien plus fréquentes erreurs si le soin de ces distributions leur était confié. » Voir encore Paul Janet. *Op. cit.*, tome II, page 41.

(2) V. *L'individualisme économique et social*. Schatz, Paris, 1907 *L'École physiocratique*, page 87.

(3) V. Montesquieu. *Esprit des lois*, passage précité, livre II, chap. II.

pas moraliste très informé ni très sûr. Je serais tenté de dire que ses admirables qualités d'esprit et de caractère lui sont source d'erreur, en ce qu'à les voir en lui, il se persuade qu'elles sont communes. Il est souverainement intelligent et merveilleusement à l'abri des passions : il est un peu porté à en conclure que les hommes sont assez intelligents et peu passionnés (1) ». Et plus loin : « Les hommes du XVIIIe siècle ont eu l'idée de bien des choses ; ils n'ont pas pu avoir l'idée d'une nation... Rousseau tout à fait, Montesquieu un peu, voient une nation comme une famille qui a un procès et qui ne songe qu'à choisir le meilleur avocat (2) ».

Ne nous laissons donc pas égarer par la grande idée, que tous ces penseurs disent avoir des aptitudes du peuple; si nous voulions définir leur sentiment réel, leur opinion véritable, non plus sur l'homme de leur rêve, mais sur l'homme de la réalité, qu'ils ont, en vérité, contemplé de très haut, il nous semble que, sans contradiction avec ce qui précède, nous pourrions écrire avec M. de Tocqueville : « Jamais on n'a montré moins de confiance que ceux-là dans la sagesse commune. Je pourrais en citer plusieurs, qui méprisaient presque autant la foule que le Bon Dieu. Ils montraient un orgueil de rivaux à celui-ci, et un orgueil de parvenu à celle-là (3) ».

Nous comprenons dès lors, que, quand il s'agira de tra-

(1) Faguet. XVIIIe siècle. *Op. cit.*, pages 185, 186.

(2) Faguet, *Ibid.*, pages 389, 390.

(3) Alexis de Tocqueville. *L'ancien régime et la Révolution.* Paris, S. d., pages 413-414 en note de la page 207, ligne 5. Nous lisons dans le même passage : « On a dit que le caractère de la philosophie du XVIIIe siècle était une sorte d'adoration de la nature humaine, une confiance sans borne dans sa toute puissance pour transformer à son gré lois, institutions et mœurs. Il faut bien s'entendre : c'était moins encore, à vrai dire, la raison humaine que quelques-uns de ces philosophes adoraient que leur propre raison ».

duire la souveraineté du peuple par un système de gouvernement, on ira, malgré les assurances les plus formelles du respect qu'inspire la volonté populaire, vers le gouvernement représentatif. Il est bien le seul qui convienne à une époque, dans laquelle on ne doit voir que la première phase de l'ère démocratique.

LA NOTION DE LA REPRÉSENTATION D'APRÈS ROUSSEAU

Avec Rousseau, nous rencontrons des vues sur le système représentatif, qui, certes, impliquent des idées différentes de celles de Montesquieu, mais ne sont pas, comme on se plaît si souvent à le croire, la preuve d'une opposition complète entre les deux philosophes. Il faut noter, en effet, qu'à s'attacher au point de départ de leurs théories respectives, on pourrait, chose curieuse, compter presque sur une similitude de développements : Montesquieu est épris de liberté, et « ce à quoi un lecteur assidu de Rousseau peut et doit s'attendre en ouvrant le contrat social, et en lisant la première ligne, c'est à voir Rousseau devenir, je veux dire rester libéral intransigeant » (1). Rousseau ne débute-t-il pas ainsi : « L'homme est libre et partout il est dans les fers » ! Montesquieu place encore au-dessus de tout la souveraineté de la raison, et « personne, lisons-nous, dans M. P. Janet, n'a exposé avec plus de précision ce principe » (2) que Rousseau.

A vrai dire, toute la divergence vient de ceci : Montesquieu a cru que la raison était non seulement « une règle et une lumière », mais aussi « un principe de vie et de mouvement (3), et il s'en est tenu au principe de la souve-

(1) Faguet. XVIIIe siècle, *Etudes littéraires. Op. cit.*, pages 385-386.
(2) Paul Janet. *Op. cit.*, tome II, page 592.
(3) *Ibid.*, page 591.

raineté de la raison, se montrant en cela vraiment libéral ; tandis que Rousseau, après avoir reconnu ce principe supérieur, en a signalé aussitôt l'insuffisance, pour en faire un simple principe de morale et seulement une règle que la morale impose à la politique. « Toute justice vient de Dieu, lui seul en est la source ; mais si nous savions la recevoir de si haut, nous n'aurions besoin ni de gouvernement ni de lois. Sans doute, il est une justice universelle, émanée de la raison seule ; mais cette justice, pour être admise entre nous, doit être réciproque. A considérer humainement les choses, faute de sanction naturelle, les lois de la justice sont vaines parmi les hommes... Il faut donc des conventions et des lois pour unir les droits aux devoirs, et ramener la justice à son objet » (1). Mais ces lois, qui n'existent pas par elles-mêmes, il faut qu'une volonté leur donne naissance, il doit y avoir un intermédiaire entre elles et la loi primitive, image de l'éternelle raison. Ce pourrait être la volonté d'un roi ou d'une aristocratie : Rousseau décide que ce sera la volonté du peuple, parce que Rousseau, après bien d'autres, reprend les théories de contrat social et de souveraineté du peuple. Toujours est-il que, de même qu'en dessous de la raison « souveraine sans puissance » (2), il y a dans l'homme une volonté qui détermine ses actes et détient ainsi la souveraineté effective, de même dans la société, il y a une volonté générale maîtresse des destinées de la nation, et par là une volonté générale souveraine.

Voilà sous quel jour il faut lire Rousseau, pour saisir le véritable aspect de sa théorie du système représentatif : tout découle en effet comme une suite logique des idées que nous venons d'énoncer.

La souveraineté résidedans une volonté. « Or le pouvoir

(1) J. J. Rousseau. *Contrat Social*, livre II, chap. VI.
(2) P. Janet. *Op. cit.*, tome II, page 592.

peut bien se transmettre, mais non pas la volonté. En effet, s'il n'est pas impossible qu'une volonté particulière s'accorde sur quelque point avec la volonté générale, il est impossible au moins que cet accord soit durable et constant, car, la volonté particulière tend par sa nature aux préférences, et la volonté générale à l'égalité. Il est plus impossible encore qu'on ait un garant de cet accord, quand il devrait toujours exister, ce ne serait pas un effet de l'art, mais du hasard (1) ». La conséquence, c'est que la souveraineté ne peut être aliénée et par suite représentée ; « je dis donc que la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté nationale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui même... Le souverain peut bien dire. « Je veux actuellement ce que veut un tel homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir » ; mais il ne peut pas dire : « ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore », puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir (2) ».

Il n'y a donc point de représentation possible, Rousseau est le théoricien du gouvernement direct, et cela est si vrai que son idéal se porte vers les cités de l'antiquité, où le

(1) Rousseau. *Contrat Social*, livre II, chap. I.

(2) *Ibid.* Voir encore Livre III, chap. XV. « La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point ; elle est la même ou elle est autre ; il n'y a point de milieu ».

A ce sujet, M. P. Janet fait remarquer (*Op. cit.*, tome II), page 601 en note) que l'opinion de Rousseau sur ce point n'est peut-être pas cependant fondée exclusivement sur des abstractions. Lorsqu'on cherche l'origine des théories politiques, on finit presque toujours par découvrir qu'elles se rattachent à quelques faits particuliers Ici les préventions de Rousseau contre le régime représentatif s'expliquent par des vices qu'il avait cru remarquer dans le Gouvernement de Genève.... C'est ce qu'on voit dans les Lettres écrites de la Montagne. Part. II, lettre III.

peuple se réunissait et exerçait sur la place publique la puissance législative, essentielle dans l'État, puisque la loi est l'expression de la souveraineté, de la volonté générale. Mais nous devons ajouter immédiatement que « le gouvernement direct est, au fond des idées de Rousseau, comme une pensée de derrière la tête, qui de temps en temps passe devant sans persister à s'y maintenir. Rousseau a eu je ne sais quelle hésitation, et senti je ne sais quelle gêne en cette affaire (1) ». En effet, bien qu'il combatte l'idée des représentants qui est « moderne, et nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement où l'espèce humaine est dégradée, et où le nom d'homme est en déshonneur (2) », et malgré qu'il rappelle « les anciennes républiques et même les monarchies où jamais le peuple n'eut de représentants, où on ne connaissait pas ce mot là (3) », il reconnaît cependant que « tout bien examiné, on ne voit pas qu'il soit désormais possible au souverain de conserver... l'exercice de ses droits si la cité n'est très petite (4) », et la nécessité des représentants se précise dans ses Considérations sur le gouvernement de Pologne. « Un des plus grands inconvénients des grands États, celui de tous qui rend la liberté plus difficile à conserver, est que la puissance législative ne peut s'y montrer elle-même et ne peut agir que par députation (5) ». Il y aura donc des députés ; mais que l'on ne se trompe pas sur leur qualité. « Les députés du peuple ne sont, ni ne peuvent être ses

(1) Faguet. *Politique comparée, Op. cit.,* page 67. Comp. *Revue politique et parlementaire*, mars 1900. *Le mandat électoral.* Hatzfeld. L'auteur de cet article signale lui aussi que Rousseau est obligé de se contredire, la réalité étant plus forte que les systèmes.

(2 et 3) Rousseau. *Contrat social,* livre III, chap. xv.

(4) *Ibid.* — Voir encore *Contrat social,* livre III, chap. iv. « On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques. »

(5) Rousseau. *Considérations sur le gouvernement de Pologne,* chap. vii.

représentants ; ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a point ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi » (1). Et ainsi le mandat impératif, le referendum viennent remédier aux inconvénients d'une représentation rendue indispensable par la force des choses. Nous disons remédier ; quelques-uns en effet verront peut-être dans ces procédés le meilleur moyen pour arriver au pur despotisme démocratique, à ce régime qui assure la domination de la foule, « despote capricieux et irresponsable. » Rousseau y voit au contraire les plus sûrs garants de la liberté, et même de l'existence du corps politique. « Si donc le peuple promet simplement d'obéir, il se dissout par cet acte, il perd sa qualité de peuple ; à l'instant même qu'il y a un maître, il n'y a plus de souverain, et dès lors le corps politique est détruit » (2).

« Le peuple Anglais, dira encore Rousseau, pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde » (3). La

(1) *Contrat social*, livre III, chap. xv.

(2) *Contrat social*, livre II, chap. i.

(3) *Contrat social*, livre III, chap. xv. — Voir encore : *Ibid.* « Quoi qu'il en soit, à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus » — Lettre à M. de Bastide (16 juin 1760)... Il y a une note où je dis que dans 20 ans les Anglais auront perdu leur liberté ; je crois qu'il faut mettre le reste de leur liberté ; car il y en a d'assez sots pour croire qu'ils l'ont encore ». Rousseau considère d'ailleurs non pas comme un progrès, mais comme un signe de décadence que le peuple se donne des représentants. Voir *Contrat social*. Livre III, chap. xv. « L'attiédissement de l'amour de la patrie, l'activité de l'intérêt privé, l'immensité des Etats, les conquêtes, l'abus du gouvernement ont fait imaginer la voie des députés ou représentants du peuple dans les assemblées de la nation. »

liberté, en effet, c'est pour Rousseau le règne, nous devrions dire le triomphe de la volonté générale : déjà, pour l'assurer plus complet, il s'est élevé contre la théorie des corps intermédiaires, dont il serait à craindre que la volonté ne se substituât à la volonté générale ; pour la même raison, il rejette maintenant la représentation conçue à la manière anglaise, laquelle se résoud en fin de compte en une aristocratie élective. Puisque délégation il faut dans les peuples modernes, il importe au moins de l'aménager de façon qu'elle se concilie avec les caractères de la souveraineté qui sont en même temps les conditions de la liberté : point de représentation, mais un système intermédiaire entre le gouvernement direct et le gouvernement représentatif, autrement dit un système semi-représentatif, qui laisse au peuple l'exercice de la souveraineté, et fasse des députés, de simples commis aux ordres et à la disposition du souverain.

On mesurera aisément, désormais, toute la distance qui sépare Rousseau de Montesquieu. Montesquieu rêvait d'un système politique où l'autorité ne fût point une volonté, où il n'y eût que des fonctions bien délimitées, bien séparées, dont l'ensemble harmonieux, et soumis aux lois de la raison, engendrât la liberté politique ; l'une d'entre elles, la fonction législative, avait ses racines dans le peuple ; mais en même temps qu'il joignait à l'élément démocratique un élément aristocratique, Montesquieu limitait le rôle du peuple au choix de représentants, considérant ainsi le gouvernement représentatif avec son élément essentiel, liberté du député, comme un gouvernement supérieur à celui de la foule.

Rousseau, tout au contraire, place l'autorité dans une volonté, et il l'y maintient avec rigueur, se moquant de ces politiques qui « font du Souverain un être fantastique et formé de pièces rapportées », évoquant le spectacle de ces

« charlatans du Japon qui dépècent, dit-on, un enfant aux yeux des spectateurs ; puis, jetant en l'air tous ses membres l'un après l'autre, font retomber l'enfant vivant et tout rassemblé (1) ». Et, certain qu'il sauvegarde ainsi la liberté, il construit presque de force un système représentatif, véritable succédané du gouvernement direct.

On se rendra compte aussi de l'organisation différente à donner au gouvernement, suivant qu'on se place à l'un ou l'autre de ces divers aspects.

Voit-on les choses sous le jour démocratique, c'est évidemment Rousseau que l'on suit, pour reprocher à Montesquieu d'avoir fait de la représentation une aristocratie élective, et on adopte le mandat impératif, le referendum, le système d'une Chambre unique, la représentation des minorités.

Ne conserve-t-on au contraire du système de Rousseau que le souvenir de « l'organisation la plus précise et la plus exacte de la tyrannie qui puisse être (2) », on ne peut manquer d'admirer Montesquieu ; les règles du gouvernement représentatif passent au premier plan, et, essentiel, fondamental même, apparaît le principe de l'indépendance du représentant.

Disons de suite, puisque nous arrivons à l'étude du cas américain et du cas français, que des théories de Montesquieu et de Rousseau, ni l'une ni l'autre ne furent appliquées intégralement. Principe de la souveraineté nationale, telle est la part de Rousseau. Principe de la représentation conçue à la manière anglaise, ceci est l'apport de Montesquieu. Finalement, les règles du gouvernement représentatif vont l'emporter. Mais, si ce système de gouvernement devait rencontrer une faveur considérable, s'il devait entrer dans

(1) *Contrat social*, liv. II, chap. II.
(2) Faguet, XVIIIe siècle, *Op. cit.*, page 391.

la plupart des constitutions qu'allaient se donner les peuples évoluant vers la liberté, du moins son triomphe ne devait être que temporaire. Car, l'évolution se poursuivant, et le principe de la souveraineté nationale se combinant avec le fait démocratique, la forme du gouvernement représentatif allait se dégrader.

M. Esmein a très nettement caractérisé ce phénomène ; « Le gouvernement représentatif, dont les Anglais avaient dégagé et fixé les règles, et que leur avaient emprunté les États Constitutionnels du Continent, s'est maintenu intact pendant les deux premiers tiers du XIX^e^ siècle environ. Mais, dans le dernier tiers de ce siècle, tout en continuant à fonctionner, il a été fort ébranlé dans son équilibre et dans ses principes propres (1). »

SECTION DEUXIÈME

L'adoption du gouvernement réprésentatif aux États-Unis

« Lorsqu'on veut parler des lois politiques des Etat-Unis, écrit de Tocqueville, c'est toujours par le dogme de la souveraineté du peuple qu'il faut commencer (2) ». Qu'il s'agisse en effet des Constitutions d'États ou de la Constitution fédérale, élaborées à la fin du XVIII^e^ siècle, partout se retrouve la souveraineté populaire, comme principe fondamental des institutions américaines. « Ceux qui n'ont pas étudié d'assez près notre organisation politique, dit Wilson (membre de la Convention constituante de Philadelphie), pourront penser que chez nous l'autorité suprême réside dans la Constitution.

(1) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé.* 3^e^ édit. Paris 1903, page 71.

(2) Tocqueville. *De la démocratie en Amérique.* 16^e^ édit. 1874, tome I, page 88.

Cette opinion ne fait pourtant qu'approcher de la vérité. C'est au peuple qu'appartient la puissance souveraine » (1) Il suit de là que la loi doit être considérée comme l'expression de la volonté générale. Mais, ce n'est pas assez dire : de ce qu'à la base de l'édifice constitutionnel est placé le dogme de la souveraineté du peuple, ne résulte pas un mode invariable de confection de la loi, de manifestation de la volonté générale; les conclusions qu'on tire du principe diffèrent essentiellement suivant la portée qu'on lui attribue : A quelles conceptions, ou plus exactement à quel état de choses, allons-nous rattacher l'adoption, par les constituants américains, du type de la démocratie représentative ?

Il semble, à première vue, que le régime de démocratie directe ou du moins un régime en approchant, aurait dû prévaloir, sinon dans la Constitution Fédérale qu'ont dominée d'autres préoccupations, du moins dans les Constitutions d'États (2). En Amérique, en effet, comme partout ailleurs, on est alors sous l'influence des idées développées par la philosophie française ; les théories de Rousseau notamment sont connues, et il paraît même, à consulter les divers textes constitutionnels de l'époque, que l'on en soit particulièrement imprégné : droits naturels, inaliénables, indéfectibles, hypothèse d'un état de nature antérieur, telles sont les notions métaphysiques dont il est uniformément question ; on pourra lire, par exemple, dans la déclaration des droits de Virginie, un exposé véritable des Maximes du

(1) Cité par de Noailles. *Cent ans de République aux États-Unis.* Paris, 1886-1889, tome I, pages 1 et 2. 2 Vol.

(2) Nous commençons par les constitutions d'États suivant la méthode préconisée par M. Boutmy. *Études de droit Constitutionnel*, Paris 1885, Pages 109-110 « Il faut dire, non que les Constitutions des États sont le complément de la Constitution fédérale, mais que la Contitution fédérale est le complément des Constitutions des États. Ces dernières sont la base de l'édifice ou plutôt l'édifice même, dont l'autre est seulement l'acrotère et le couronnement ».

Contrat social : « La nature a fait tous les hommes également libres. Elle leur a donné des droits absolus, dont ils ne peuvent, quand ils entrent en état de société, priver par aucun contrat leur postérité... Tout pouvoir dérive du peuple dont les magistrats ne sont que les mandataires et les serviteurs » (1).

De telles prémisses, la suite logique, ce serait évidemment le gouvernement représentatif selon Rousseau, et on serait d'autant plus en droit de s'y attendre que là, en ces pays neufs, le terrain est naturellement propice. A la différence en effet de ce qui s'est passé en France, où « la démocratie porte les marques de la lutte pour la vie, et que toute l'histoire, depuis 1789, nous montre dégageant peu à peu, avec la ferveur du croyant, avec la sûreté et la rigueur du raisonneur scholastique, les conséquences du principe égalitaire » (2), la démocratie en Amérique est la forme originelle et immédiate, le type naturel et nécessaire de la société politique (3) ; derrière elle, pas de passé, elle est sortie spontanément de conditions sociales réunies dès la première heure. Or, s'il est vrai que toute société démocratique tend instinctivement à constituer un gouvernement à son image, les Américains devaient opter pour la forme démocratique, au moment où, libres du joug de l'Angleterre, ils allaient proclamer la constitution de leurs États respectifs.

A vrai dire, un régime démocratique pur ne devait pas tarder à l'emporter dans les États de l'Union. Ce ne fut cependant pas le régime initial ; des phases parcourues par les Constitutions, la première est en effet marquée par la prédominance du gouvernement représentatif. Comme l'écrit M. Bryce : « L'idée de donner le pouvoir au peuple directe-

(1) Moireau. *Histoire des États-Unis.* Paris 1892, tome I, pages 569-570.

(2 et 3) Boutmy. *Op. cit.*, pages 196 et suiv., page 214.

ment ne s'est guère manifestée, parce que l'on considérait la législature comme l'organe naturel et nécessaire du gouvernement populaire, comme la Chambre des communes en Angleterre. C'est pourquoi beaucoup de ces anciennes constitutions ne se composent que d'un bill des droits fait avec soin, et d'un résumé relativement simple d'un système de gouvernement qui établissait une législature représentative (1) ».

Serrons de plus près la cause d'où procède le système représentatif des premières constitutions.

Nous avons parlé de l'influence de Rousseau. Mais qu'on ne s'abuse pas sur la valeur de la métaphysique introduite dans les déclarations de droits. « Les idées abstraites, dit fort bien M. Boutmy, sont partout au XVIII^e^ siècle. C'est en quelque sorte le costume, l'uniforme de l'époque ; chacun l'endosse, sans qu'on puisse inférer de là un jugement décisif sur ses mobiles dirigeants (2) ». Et en effet, tandis qu'en France la Révolution s'est présentée sous l'aspect d'une lutte laborieuse de la démocratie naissante contre l'aristocratie, d'une lutte où la démocratie « aurait succombé, si elle n'avait pas été fortifiée par une foi profonde dans certaines doctrines, si elle ne s'était pas grisée du vin des abstractions métaphysiques (3) », en Amérique, la Révolution a été essentiellement l'émancipation de colonies vis à vis de la métropole, une lutte pour l'indépendance, au cours de laquelle on a pu faire sans aucun doute de larges

(1) Bryce. *La République Américaine,* trad. franç. Lestang. Paris 1901, tome II, page 55.

(2) Boutmy. *Op. cit.* 2^e^ édition, 1888, pages 281-282.—*Ibidem.* « Il est constant que la déclaration d'indépendance et surtout les déclarations des droits des États particuliers contiennent de nombreuses maximes de droit naturel. Est-ce à dire que les constituants américains fussent des idéologues de fond, au sens et dans la mesure où l'étaient les nôtres ? La conclusion serait téméraire. »

(3) Boutmy. *Op. cit.,* édit. 1885, page 198.

emprunts à la philosophie française, mais où le jeu des circonstances est entré pour la grande part, où l'action des principes philosophiques a été par conséquent réduite. On comprend ainsi qu'une métaphysique d'emprunt n'ait joué qu'un rôle secondaire dans les constructions politiques de l'époque, et qu'il faille chercher ailleurs pour avoir l'explication de la forme représentative adoptée (1). En réalité, les nouvelles constitutions ne sont que les anciennes chartes coloniales remaniées : le souverain avait été le roi d'Angleterre ; désormais le souverain est le peuple de la colonie ; mise à part cette substitution qui s'opère par la force des choses, tout demeure en l'état ; les autorités émanent du peuple, au lieu de relever de la couronne ; parfois même il n'y a pas lieu au moindre changement, comme pour le Connecticut et le Rhode Island, dont « les chartes présentaient cette singularité, qu'elles laissaient aux habitants le choix, non seulement de l'Assemblée, mais encore du Conseil et du gouverneur (2) ». Il n'est pas jusqu'au système représentatif des États qui ne soit déterminé par le précédent historique. « Sauf dans la Pensylvanie et la Géorgie qui adoptèrent le système d'une Chambre unique, les législatures furent partout composées de deux chambres, à l'image du Parlement anglais et des Assemblées coloniales, où les lois étaient faites concurremment par la réunion des délégués élus, et par le Conseil issu de la nomination du gouverneur (3) ». Les idées démocratiques n'ont d'ailleurs pas

(1) Boutmy. *Op. cit.*, édit 1888, page 282. « Mais, suivant les cas, les lieux, les races, la croyance aux principes métaphysiques est plus ou moins naturelle ou empruntée, la profession plus ou moins substantielle ou verbale, le sentiment plus ou moins profond ou de surface ».

(2) Moireau. *Op. cit.*, tome II, pages 199-200.

(3) *Ibidem*, page 208. Sur ce point consulter : De Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*. Paris 1891, pages 195 et suiv. Bryce, *Op. cit.*, tome II, page 93-94. « Il faut rechercher dans l'histoire plutôt

exercé d'influence sérieuse : nulle part, en effet, le droit de suffrage n'est concédé sans restrictions. Les premières Constitutions d'État consacrent donc, en définitive, le gouvernement représentatif basé sur les idées de nation souveraine et de délégation ; mais encore fallait-il rendre compte des conditions d'existence propres à l'institution américaine : point très important que M. Boutmy a bien mis en relief dans ses Études de droit constitutionnel comparé : « Les Français ne peuvent pas oublier que leurs idées ont plus d'une fois régné sur le monde ; ils s'attendent naïvement à les retrouver partout... Ils n'ont pas l'idée que c'est un autre monde où ils pénètrent, et comme un milieu baigné d'une autre lumière, et que s'ils y entraînent avec eux leur atmosphère, tout ce qu'ils essaieront de voir se trouvera déformé par une réfraction vicieuse » (1).

Que si nous passons des Constitutions d'État à la Constitution fédérale, nous aboutissons aux mêmes conclusions. Elle aussi consacre le gouvernement représentatif, reposant sur la souveraineté du peuple et la délégation ; il suffit, pour s'en convaincre, de lire les premiers articles du texte élaboré en 1787. « Préambule : Nous, peuple des États-Unis... Article 1, section 1. Tous les pouvoirs législatifs délégués en cette constitution seront attribués... » (2) Mais là encore, les idées directrices sont spéciales, la notion de souveraineté populaire, qui sert de fondement à la représentation, n'impliquant pas le même contenu que précédem-

que dans la théorie l'origine de ce point intéressant. On la trouve en partie dans ce fait que certaines colonies possédaient, en plus de l'Assemblée représentative populaire, un petit conseil attaché au gouverneur et, en partie, dans la tendance naturelle à imiter la mère patrie qui avait une Chambre des Lords et une Chambre des Communes.

(1) Boutmy. *Op. cit.*, éd. 1885, pages 85 et 86.

(2) Bryce. *Op. cit.*, tome I, Paris, 1900, pages 621 et suiv.

ment, un jour lui convenant qui demande à être précisé.

Quand en France il est parlé, dans les constitutions révolutionnaires, de délégation venue de la nation, de représentants du peuple, il s'agit non pas d'une fiction, mais d'un fait absolument exact : le peuple est véritablement l'origine des pouvoirs constitutionnels, puisque, toutes les personnes morales qui détenaient une portion de la puissance publique ayant été renversées, « le corps entier du peuple est le seul être collectif resté debout » (1). Mais pour ce qui est de la Constitution fédérale, il faut prendre garde que les mêmes notions ne correspondent plus aux mêmes réalités, et comprendre notamment ce qui se cache sous ces mots : « Nous, peuple des États-Unis », si cette souveraineté populaire, qui se manifeste, est celle qui fera par exemple notre Constitution de 1793, s'il faut interpréter cette intervention du peuple comme une application du dogme démocratique. — S'arrêter à cette idée, ne fût-ce qu'un instant, serait commettre l'erreur la plus étrange, et il suffit de considérer quelque peu cette volonté nationale, pour avoir en même temps la mesure du système représentatif dont elle est le support. « Cette manifestation d'une prétendue volonté nationale, écrit M. Boutmy, n'a été dans le principe qu'une forme et une apparence. Le peuple américain paraît en effet dans le texte, mais ce n'est pas pour imposer sa volonté à ses hommes d'État, c'est pour recevoir de leur sagesse une existence qui restera longtemps encore fictive et contestée. Washington, Jefferson, Hamilton, sont les apologistes plutôt que les représentants d'une nationalité commune. Ils sont aussi et surtout les mandataires de plusieurs États souverains... chacun incorporant des intérêts accoutumés à se sentir solidaires, chacun

(1) Boutmy. *Op. cit.*, éd. 1885, pages 220, 221, 222.

séparé des autres par un esprit collectif puissant et distinct (1) ».

Ainsi, l'Union est essentiellement un peuple d'États, et non pas un peuple d'individus que groupe le sentiment des intérêts communs ; il n'y a pas de volonté générale véritable, entendue comme la volonté d'une nation ; et la conséquence, en matière de représentation, est que le grand souci des constituants est plutôt de ménager les tendances autonomistes des États, qu'il faut soumettre à un pouvoir central, que d'assurer la traduction fidèle d'une volonté commune, encore ou presque inexistante (2).

Ce qui le prouve, c'est la représentation au Sénat qui est donnée égale à chaque État (Le Sénat devient une assemblée de plénipotentiaires, à tel point que tout ce qui a été recueilli de la correspondance des sénateurs avec les assemblées locales montre que, dans les premiers temps, ils se considéraient comme de simples fondés de pouvoir, en relation constante avec des commettants dont la volonté était leur loi) (3); c'est encore, en ce qui concerne les conditions

(1) Boutmy. *Op. cit.*, édit. 1885, p. 235. Voir encore éd. 1888, pp. 300, 301. « Dans l'esprit du pacte définitif, l'Union est moins un peuple d'individus qu'un peuple d'États. Ce sont les États qui ont alors exercé effectivement le pouvoir constituant. Juridiquement, ils ont passé au compte de la nation la Constitution qu'ils ont faite. En réalité la nation conçue comme la somme indivise de tous les habitants des 13 États est moins l'auteur de la Constitution que sa créature. »

(2) « Quoi ! disait Patrick Henry, vous commencez votre Constitution en disant « Nous, le peuple des États-Unis, nous avons décidé telle chose ! » Vous devriez dire « Nous, les États ! Car il n'y a pas de peuple américain, mais 13 États souverains. Vous usurpez la souveraineté en parlant au nom du peuple. » Cité par Hanotaux. *Histoire de la France contemporaine*, tome III, Paris 1906, pages 390-391.

(3) Boutmy. *Op. cit.*, éd. 1885, pages 119, 120. Cet état de choses s'est prolongé assez longtemps. M. Boutmy cite des exemples, entre autres, «Au temps de Jackson, le sénateur Tyler, ne croyant pas pouvoir en conscience voter pour le rapport de la fameuse résolu-

d'élection à la Chambre populaire, le soin qu'on laisse de décider aux États particuliers, lesquels en sont alors pour la plupart au suffrage restreint : il est à présumer qu'un pareil abandon ne se serait pas produit, si le souci démocratique avait prédominé, si par la représentation on avait voulu exprimer, simplement et exactement, la volonté générale.

Mais, et c'est un élément dont il faut tenir compte, si l'on veut donner toute sa physionomie à la représentation, telle que l'organise la Constitution fédérale, les instincts autonomistes se doublent, à vrai dire, d'instincts antidémocratiques ; toutes choses gardées, en effet, le système américain est bien basé sur la souveraineté du peuple, mais cette souveraineté n'est pas entendue au sens démocratique. « La démocratie a été ici plus ou moins un pis aller. On la rencontre à la base de la constitution, parce qu'à ce niveau, il n'y avait pas d'autre sol consistant où l'on pût asseoir l'édifice ; mais toute la superstructure, si je puis ainsi parler, porte l'empreinte de la tendance la plus étrangement antidémocratique, qui ait jamais inspiré une Assemblée constituante (1) ».

Et en effet, l'opinion des gens de l'époque est loin de se traduire par une confiance sans bornes dans la sagesse démocratique ; les idées de souveraineté illimitée ne sont dans l'esprit de personne, car le peuple est sujet à l'erreur ; il est donc naturel qu'il exerce sa puissance par l'entremise de mandataires qu'il désignera lui-même. Certes, on estime qu'il est capable de faire des choix excellents ; son intérêt ne le porte-t-il pas en effet à se faire représenter par ceux qui constituent l'élite de la nation ? Mais l'élection terminée, c'est aux délégués de prendre la direction des affaires, et

tion relative à l'affaire de la Banque nationale, comme il en avait reçu le mandat de la législature de son État, donna sa démission. »

(1) Boutmy. 1885, pages 171 et suiv.

leur devoir bien compris est, non pas de tendre l'oreille aux bruits du dehors et de les enregistrer docilement, mais de s'opposer aux entraînements de la foule, et de décider seulement d'après leurs lumières, pour le bien général. « Dans les circonstances graves, où les passions populaires sont en contradiction flagrante avec les intérêts fondamentaux de la société, dit Hamilton, les citoyens, que la nation a investis de la puissance, doivent être les gardiens incorruptibles et vigilants de ces intérêts, et s'opposer aux entraînements passagers du peuple, pour lui donner le temps de revenir à de plus froides et plus sages réflexions (1) ». Pour ce qui est de la question du choix, Story, commentateur de la Constitution, marque bien la confiance qu'elle implique dans la perspicacité du peuple : « Le corps électoral, aux États-Unis, est le corps même de la nation, jalouse de ses droits... Qui pourra donc être l'objet de son choix, sinon quiconque obtient la confiance et l'estime de ses concitoyens ? (2) » Mais, plus encore que les diverses opinions émises, la façon même, dont la constitution a été élaborée, montre combien l'emporte alors le type de la démocratie représentative, combien est éloigné celui de la démocratie directe. « Pour l'adoption comme pour la création de la constitution fédérale, les citoyens, en désignant des délégués sans injonction formelle ni mandat impératif, se bornèrent à déclarer par leurs votes en quels hommes ils avaient confiance, puis se reportèrent entièrement sur cette minorité d'élite du soin de rédiger, d'examiner, et d'adopter en dernier ressort les lois constitutionnelles, d'après ses propres lumières et ses convictions (3) ». Rien de semblable, en effet, à ce qui va

(1) Cité par de Noailles. *Op. cit.*, page 82. tome I.

(2) Cité par de Noailles. *Op. cit.*, page 261. tome I.

(3) De Noailles. *Ibid.* page 93, tome I, — Page 94. « Ainsi, se réalisait avantageusement le type de la démocratie représentative, fort

se passer en France, où le dogme démocratique s'affirmera avec violence, aux tribunes et dans la rue. Les délégués américains délibèrent en toute liberté. « L'œuvre constitutionnelle, dit M. de Noailles, s'accomplit dans le secret, presque dans l'ombre (1) ». Et de même quand il s'agit de ratifier, les conventions d'États ne sont pas de simples Chambres d'enregistrement; il a fallu de gros volumes pour réunir les documents relatifs aux débats de ces diverses assemblées, et ce détail prouve assez, à quel point elles furent véritablement délibérantes (2).

Disons enfin, pour compléter cette démonstration, que dans la deuxième session du Congrès fédéral, à la question de savoir si les représentants ne devaient pas recevoir d'instructions des collèges électoraux, il fut répondu négativement (3). Le représentant demeure indépendant, à la différence du sénateur, qui apparaît comme l'ambassadeur de l'état qui l'envoie. Cette différence se traduit dans les expressions usitées pour les communications diverses que reçoivent les membres du Congrès : les représentants ne sont que priés, invités, « requested » tandis que les sénateurs sont munis d'instructions, « instructed » (4).

En résumé, dans les États particuliers comme dans l'État fédéral, la souveraineté du peuple est loin de se réaliser, intégralement, dès le principe. M. Bryce donne cette définition de la période, à laquelle correspond le gouvernement représentatif : « Le pouvoir appartient aux assemblées repré-

éloigné de celui de la démocratie directe et radicale, vers laquelle toute République semble fatalement poussée ».

(1) *Ibid.*, page 91 « L'accès des séances est interdit aux profanes ».

(2) *Ibid.*, page 93. « Les discours et documents relatifs aux débats de ces diverses assemblées ont été réunis en plusieurs gros volumes, sous le titre d'*Elliot's Debates* ».

(3) Consulter l'article de M. Esmein. Deux formes de gouvernement. *Revue de droit public*, année 1894, tome I, pages 15 et suiv.

(4) Boutmy, *Op. cit.*, 1885, pages 119-120.

sentatives, Parlements ou Chambres. Le peuple élit, dans les diverses circonscriptions locales, des hommes qui sont censés être les plus sages et les plus influents; il les charge de délibérer pour lui, de prendre des déterminations pour lui..... Il donne à ces représentants une assez grande liberté d'action, il les laisse au pouvoir pendant un temps assez long, et il leur permet d'agir comme il leur plaît, sauf dans les cas où l'usage, ou une loi fondamentale, leur impose une restriction. En agissant ainsi, le peuple croit que la Chambre aura le sentiment de sa responsabilité, et agira au mieux des intérêts du pays, en faisant ce qu'elle croit être les désirs de la majorité, à moins qu'elle ne soit convaincue que, sur un point particulier, elle connaît mieux que la majorité, ce que réclame l'intérêt du pays. C'est là le système qui existe depuis longtemps en Angleterre..(1) » C'est lui, ajouterons-nous, que nous venons de voir s'établir aux États-Unis ; le pouvoir des législateurs y est même tellement étendu, que les hommes d'État prudents commencent à concevoir quelques craintes au sujet de leur toute puissance (2). Mais il y a dans la tendance au gouvernement représentatif une tendance générale de l'époque, et de ce phénomène, l'examen des Constitutions françaises de la Révolution va nous apporter la pleine confirmation.

(1) Bryce. *Op. cit.*, tome III, 1901, page 351.

(2) Bryce. *Op. cit.*, tome II, pages 54-55. Voir note 2 « Madison disait, dans la Convention constitutionnelle de 1787 : « L'expérience montre la tendance qu'ont nos gouvernements à jeter tout le pouvoir dans le tourbillon législatif. Les fonctionnaires de l'exécutif ne sont guère que des zéros; les législatures sont toutes puissantes ».

SECTION TROISIÈME

L'adoption du gouvernement représentatif en France.

Nous partons du dogme de la souveraineté nationale, dont la vogue ne fait que croître dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle, et nous cherchons à dégager les facteurs qui expliquent l'introduction en France du gouvernement dit représentatif, et, notons-le de suite, puisque telle est bien l'expression de la doctrine française, l'adoption de cette formule d'après laquelle la nation souveraine, incapable de se diriger elle-même, se donne des représentants qui agissent librement, et dont la volonté est comme la volonté même de la nation (1).

« Ce qu'on répète dans les rues, écrit M. Taine, c'est la doctrine de Rousseau, le discours sur l'inégalité, le contrat social, amplifié, vulgarisé et répété par les disciples sur tous les tons et sous toutes les formes. Quoi de plus séduisant pour le Tiers?... Pour des gens qui veulent contrôler le pouvoir et abolir les privilèges, quel maître plus sympathique que l'écrivain de génie... qui proclame l'égalité des hommes, qui revendique la souveraineté du peuple, qui dénonce à chaque page, l'usurpation, les vices, l'inutilité, la malfaisance des grands et des rois? (2) » Mais c'est un fait trop connu, pour que nous insistions, que la force croissante du principe de la souveraineté populaire. Tous

(1) Il s'agit ici de la forme dite du gouvernement représentatif, et non pas de l'interprétation juridique qui a été fournie de ce système. Il y a là un côté de la question absolument spécial, et dont nous réservons l'étude, le gouvernement représentatif pouvant recevoir et ayant reçu diverses explications.

(2) Taine. *Les Origines de la France contemporaine. L'Ancien Régime*, 6[e] édition, Paris 1878, pages 413-414-415.

les historiens de la Révolution ont montré ce désir de la nation, à la fin du XVIIIe siècle, d'être maîtresse de ses destinées. Mais que contenait au juste ce désir, quelle était la valeur exacte du principe? Voilà, à notre sens, le point intéressant : souveraineté nationale et gouvernement représentatif sont ici en corrélation tellement étroite, que dire la mesure de cette souveraineté, c'est éclairer le système auquel elle sert de base.

Dans un article intitulé : « A propos de la souveraineté du peuple » (1), M. Boutmy, donnant successivement la parole à divers personnages, qui tous le représentent d'une certaine façon, fait dire au psychologue : « C'est le propre du langage de nous fournir pour toute proposition une formule positive et une formule négative, ayant le même sens et menant au même but. Toutefois, on pourrait prouver historiquement que, pour commencer, la plupart des formules positives sont au fond et par l'intention des formules négatives; c'est le cas pour la plupart des principes de métaphysique, de morale et de politique, tels que : Dieu est juste..., l'homme est libre..., le peuple est souverain. Toutes ces affirmations sont dérivées historiquement de négations correspondantes : Dieu ne peut être injuste..., l'homme ne doit pas être esclave..., le peuple ne doit pas être soumis à l'empire d'un seul ou d'un petit nombre. Elles se transforment ainsi pour lutter avec plus d'avantages contre leurs adversaires... » Particulièrement : « En 1789, l'opinion publique était arrivée peu à peu à se convaincre que la royauté et l'aristocratie sont des formes de gouvernement détestables. Quelle est la formule positive qu'elle pouvait opposer aux leurs, si ce n'est la souveraineté du peuple? (2)».

(1) *Annales des sciences politiques,* 1904. A propos de la souveraineté du peuple. Boutmy, pages 154-155.

(2) Déjà M. Courcelle Seneuil avait montré que le principe positif de la souveraineté nationale avait surtout une valeur négative

Et ainsi se précise la portée du dogme de la souveraineté nationale.

Au moment où il est formulé, c'est surtout un postulat qui procède « d'une illusion d'optique née du besoin d'être le plus fort (1) », mais non pas l'expression de quelque chose de positif, la traduction « d'un fait social incontestable et qui s'impose (2) », le signe par exemple d'une supériorité quelconque de la nation vis-à-vis de la royauté ou de l'aristocratie. A l'heure actuelle, peut-être, le progrès démocratique a produit certain état de choses, qui assure quelque solidité au dogme de la souveraineté nationale, en lui donnant la valeur d'une « interprétation juridique exacte (2) », harmonieuse de la réalité. Mais au XVIII^e^ siècle, il ne faut y voir qu'une arme de guerre, forte surtout du fait que les principes monarchique ou aristocratique sont ébranlés ; le gouvernement de la nation par la nation n'est tout d'abord qu'un principe, dont l'origine philosophique ou métaphysique est destinée à contre-balancer le prestige de ses adversaires, résultant de l'ancienneté, de la coutume, de la longue possession ; loin de s'appuyer sur la réalité, il paraît plutôt « crevant un nuage et descendant de là sous les regards d'un peuple étonné (3) ».

On comprend dans ces conditions, qu'au XVIII^e^ siècle, le

« Remarquons que le principe protestant, « la nation est souveraine », impliquait surtout, dans l'esprit de ceux qui l'ont formulé et soutenu, la négation de la souveraineté déléguée à titre héréditaire et à jamais, par quelques personnages réunis en l'an 982 de notre ère. » *Préparation à l'étude du droit*, Paris 1887, pages 220-221. Dans le même sens. M. d'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement*, Paris 1895, page 85. « N'étant en quelque sorte qu'une formule de réaction ou d'antagonisme, et n'ayant pas en elle-même les conditions nécessaires de vie organique..., la souveraineté populaire... »

(1) Boutmy. *Article précité*, mêmes pages.

(2) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1903, 3^e^ édition, page 185.

(3) Boutmy, *Article précité*.

dogme de la souveraineté nationale n'implique pas nécessairement les suites, que beaucoup lui rattachent de nos jours comme des conséquences logiques, et que, pour la grande majorité, simple « attirail de guerre et costume d'un jour de victoire (1) », ce soit surtout une formule heureuse, correspondant au désir d'une époque, qui n'est encore que l'aurore de la démocratie.

Qu'on se rende compte par ailleurs de l'état des esprits au XVIII^e^ siècle : alors, et ceci s'entend, on est peu démocrate. Quelque déchues en effet que soient, au point de vue politique, les diverses puissances qui s'étageaient dans la société, et lui donnaient l'aspect d'une hiérarchie, il subsiste encore trop d'inégalité entre les hommes pour que soit née cette société démocratique, qui implique que « les molécules humaines... se sont comme arrondies par des contacts multipliés..., sont devenues plus semblables, plus égales (2) ». Déjà, avec M. de Tocqueville, nous avions vu ce dédain de la foule qui est au fond de la philosophie de l'époque, et sera la caractéristique de « presque tous les révolutionnaires (3) ». Mais M. Faguet, lui aussi, confirme que les quelques écrivains politiques, qui penchent au XVIII^e^ siècle vers « l'État populaire », n'ont jamais songé au suffrage universel. « Il était trop loin d'eux, trop inouï, trop absent de la terre, trop inconnu même dans l'antiquité (où les esclaves sont le peuple et où le « citoyen » est déjà un aristocrate), pour que l'idée nette du moins de la foule gouvernant se soit vraiment présentée à eux (4) ». Et cette

(1) Boutmy. *Article précité.*

(2) Boutmy. Deux thèses de M. Henry Sumner Maine. *Annales des sciences politiques*, 1887.

(3) Tocqueville. *L'Ancien Régime et la Révolution. Op. cit.*, pages 413-414.

(4) Faguet, XVIII^e^ siècle, *Études littéraires*, Paris 1890, pages 390-391.

conception plutôt aristocratique de la démocratie, nous la vérifions aussitôt dans le domaine des idées et dans celui des faits. C'est Mably, par exemple, qui, après avoir soutenu le dogme de la souveraineté nationale, écarte nettement les ouvriers de toute participation à la souveraineté. « Que le législateur se garde bien de leur confier le dépôt ou la garde de la souveraineté »... « on ne doit admettre au gouvernement de l'État que les hommes qui ont un héritage parce que le travail manuel avilit l'âme des autres (1) ». C'est la législation électorale des auteurs de la Constitution de 1791, la division des citoyens en citoyens actifs et citoyens passifs, l'adoption du suffrage à deux degrés, le régime censitaire, la concentration enfin des fonctions d'électeurs du second degré entre les mains de la classe moyenne et aisée (2).

Quoi d'étonnant dès lors, que l'opinion dominante ait été favorable au gouvernement par l'intermédiaire de représentants. On n'est pas démocrate, et le corollaire, M. Curti nous l'indique : « L'idée du gouvernement représentatif puisait sa force... aussi, dans cette opinion parfois peut-être honorable, quoique commode à l'égoïsme, qu'une grande communauté ne peut-être dirigée comme il convient, et mise à même de déployer ses forces, que par un petit nombre d'hommes d'état de profession, parce que ses fonctions et ses intérêts sont beaucoup trop compliqués pour l'intelligence commune (3) ». Mais cette idée est tellement l'idée du jour qu'elle est soutenue par des philosophes venant des points les plus opposés de l'horizon politique

(1) Voir sur ce point, Léon Ameline. *L'idée de la souveraineté d'après les écrivains français du* XVIII^e *siècle,* thèse, Paris 1904, page 96. Comme référence indiquée, Mably. *Entretien de Phocion III.*

(2) Esmein. *Op. cit.*, pages 222 et suiv.

(3) *Le Referendum par Th. Curti*, trad. par M. J. Ronjat, Paris 1905, page 71.

et puisant aux sources les plus différentes. Voici d'un côté Mably, disciple de Platon, et qui, après avoir proclamé la souveraineté nationale inaliénable et imprescriptible, manifeste aussitôt son aversion pour les rêves de démocratie antique, écarte le gouvernement direct pour lui substituer le régime représentatif. « Dans une pure démocratie, dit-il, où tout citoyen peut proposer ses propres rêveries pour en faire des lois..., où on n'a pris aucune précaution raisonnable pour amortir les passions toujours impétueuses de la multitude, il est évident que tout se décide par vertige, dois-je alors humilier mon sens commun jusqu'au point de le soumettre aveuglément aux décrets d'une assemblée qui n'est qu'une cohue ? (1) » Et voici, maintenant, un successeur de Montesquieu, de Lolme, qui écrit sur la Constitution anglaise et aboutit sur le sujet qui nous concerne à des conclusions identiques : « La plus grande partie de ceux qui composent la multitude, distraits par les besoins plus pressants de la subsistance, n'ont ni le loisir, ni même, par l'imperfection de leur éducation, les connaissances nécessaires à de tels soins. La nature, d'ailleurs avare de ses dons, n'a donné qu'à une petite portion d'hommes une tête capable des calculs compliqués d'une législation, et, comme le malade se confie à un médecin, le plaideur à un avocat, de même le très grand nombre des citoyens doit se confier à ceux qui sont plus habiles qu'eux, pour l'exécution des choses qui, en même temps qu'elles les intéressent si essentiellement, requièrent tant de qualités pour les bien faire (2) ». C'est enfin Sièyes, le chef de cette orgueilleuse école qui méprise le passé, fait fi des institutions voisines, et se propose, par le seul secours de la raison, de construire logi-

(1) Voir Léon Ameline. *Op. cit.*, page 95. *Droits et devoirs du citoyen*, pages 338-347, Mably.

(2) De Lolme. *Constitution de l'Angleterre*, livre II, chapitre v, Genève 1790, tome I, pp. 241 et suiv. — Esmein. *Op. cit.*, pp. 253-254.

quement, scientifiquement, une machine politique, exemple de perfection. Des trois époques qu'il distingue dans la formation des sociétés politiques, la troisième est celle où ce n'est plus « la volonté commune réelle qui agit, mais une volonté commune représentative (1) ». Partout, dans ses écrits comme dans ses discours, il se montre l'apôtre de la représentation ; et c'est ainsi, qu'après avoir séparé deux manières d'exercer son droit à la formation de la loi, le concours immédiat qui caractérise la véritable démocratie, et le concours médiat qui désigne le gouvernement représentatif, il s'écrie dans un discours prononcé à la Constituante en 1789 : « Le choix entre ces deux méthodes de faire la loi n'est pas douteux parmi nous... La très grande pluralité de nos concitoyens n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisir, pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France ; leur avis est donc de nommer des représentants... (2) ».

La représentation s'impose donc : du principe de la souveraineté nationale, on est loin de conclure que la nation doive être admise à se gouverner elle-même ; les idées de délégation de pouvoir prédominent. Mais dans quelles conditions sera opérée cette délégation ? C'est là un point qui doit retenir notre attention. Un problème se pose en effet.

Très certainement (3), les théories de Rousseau sur la

(1) Sieyes. *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* Édition critique par Edme Champion, Paris 1888, pages 65 et 66.

(2) Esmein. *Op. cit.*, pages 254-255. Renvoi aux *Archives Parlementaires*, 1re série, tome VIII, page 592.

(3) Le problème de l'influence de Rousseau se pose avec d'autant plus de force, qu'à l'Assemblée Constituante, s'il y a une école représentée par Mounier, Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre, Malouet etc., et qui pense qu'une constitution n'est point une œuvre purement logique, et que le législateur doit écouter l'expérience, demander aux institutions voisines (Constitutions anglaise et américaine) ce que leurs dispositions recèlent de bon, il en est une autre pour qui « le siècle de la raison est venu » et qui « trop éclairée pour se

représentation ont rencontré au XVIIIe siècle de nombreux partisans : la Constitution de 1793 est là pour prouver toute la séduction qu'elles ont exercée sur les esprits les plus avancés. Pourquoi dès lors, de préférence à une théorie qui laisse au représentant complète indépendance, n'a-t-on pas opté pour les idées de mandat impératif, de référendum, qui étaient aux yeux de Rousseau des correctifs indispensables au maintien de la liberté ; pourquoi s'en est-on tenu à un système aristocratique, alors surtout que d'autres courants, secondaires peut-être, mais non dépourvus de force, semblaient conduire encore à un aménagement plus démocratique de la représentation ?

Dans le domaine des idées, outre Rousseau, c'était Mably, qui, après avoir préconisé la représentation, se prononçait nettement pour le mandat impératif. « Un député, qui ne dépend point de ses commettants, peut croire qu'il a une autorité qui lui est propre et trahir leurs intérêts. Qu'il ne puisse donc faire quelque demande, qu'autant qu'il y sera autorisé par ses instructions. Cette méthode liera plus étroitement les citoyens à la puissance législative ; elle attachera les représentants à leur devoir : la confiance naîtra et les lois seront plus respectées (1) ». C'étaient tous ceux, et ils étaient nombreux, qui accusaient la Constitution anglaise,

traîner dans la routine, conformément aux habitudes du temps, opère par déduction, à la manière de Rousseau, d'après une notion abstraite du droit, de l'État et du Contrat social. De cette façon, et par la seule vertu de la géométrie politique, on aura le navire idéal ; puisqu'il est idéal, il est sûr qu'il naviguera, et bien mieux que tous les navires empiriques ». V. Taine. *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, tome I, Paris 1878, page 161. Voir encore page 164.

A de tels logiciens, la théorie de Rousseau sur la représentation ne devait-elle pas apparaître comme la seule possible, la seule conforme aux prémisses posées ?

(1) Ameline, *Op. cit.*, pages 96-97. Mably. *De la législation.* Livre III.

de couvrir le despotisme, et attaquaient particulièrement sa forme représentative ; d'Holbach, entre autres, qui lui reproche l'indépendance des représentants, lesquels, une fois élus, n'ont plus de comptes à rendre à leurs commettants (1). Dans le domaine des faits, enfin, c'était la longue tradition du mandat impératif pour les députés aux États-généraux. Il semblait qu'on n'eût qu'à suivre les errements du passé. Comment donc expliquer l'adoption de cette règle-type du gouvernement représentatif, d'après laquelle le député agit librement, quitte à être considéré ensuite comme agissant au nom de la nation ?

Dans son étude du Referendum, M. Curti a fort bien noté que l'idée du gouvernement représentatif au XVIII^e^ siècle avait profité de la difficulté d'appliquer les principes démocratiques à de grands territoires. Déjà, nous l'avons vu, Rousseau avait éprouvé je ne sais quelle gêne en cette matière, et il avait dû s'arrêter au mandat impératif et au referendum, étant d'ailleurs par là en progrès sur les anciens « défenseurs de la souveraineté populaire, qui, tout en sauvegardant vis-à-vis du prince le pouvoir du peuple et en le présentant comme le pouvoir originel... ne tentaient point de déterminer avec précision la seule forme que la volonté du peuple se puisse donner pour être souveraine, n'excluaient pas la représentation (2) ». Mais la difficulté ne fait que croître avec la Révolution, quand il faut quitter le domaine de la théorie, et donner une expression à la souveraineté populaire. Certes, il ne manque pas de propositions (3). M. Curti signale une lettre de Bergasse sur les

(1) Citons encore : Ferguson. Filangieri. Voir sur ce point P. Janet, *Histoire de la science politique. Op. cit.*, pages 521 et suiv. d'Eichthal. *Op. cit.*, page 169.

(2) Curti. *Op. cit.*, page 76.

(3) Curti. Page 78 : « Ne sachant comment appliquer au territoire de l'État tout entier la souveraineté des petites communautés, beau-

États généraux, parue en 1789, et de la même époque, un plan de conduite de Brissot de Warville pour les députés du peuple aux États généraux, où sont recommandés et la surveillance incessante des représentants et un très fréquent renouvellement de la représentation populaire, etc., etc. Mais, ce sont là de simples améliorations du système, et que préconisent au demeurant des individus isolés. Théoriquement, il y a sans doute de nombreux partisans des idées de Rousseau, mais, comme l'écrit Duvergier de Hauranne, à propos de l'idée démocratique : « Ceux-là mêmes qui ne la combattaient pas à titre de théorie, la déclaraient inapplicable à un pays étendu et peuplé (1) ».

Obstacle très grand, puisque même les Constitutions girondine et montagnarde de 1793 devaient s'y heurter. Elles sont bien les tentatives les plus osées que la Révolution ait vu se produire dans le sens de la réalisation du gouvernement démocratique, mais elles ne forment en définitive qu'un essai de conciliation entre le principe démocratique et le principe représentatif, et ce dernier, nous le verrons, est encore le principe dominant, malgré que les conventionnels, à l'image de Rousseau, aient d'ordinaire tenu pour indubitable que la volonté ne peut se représenter (2).

Ce n'est pas tout. Outre ce facteur très important, qui neutralise pour ainsi dire le courant démocratique ou plutôt le fait dévier vers des systèmes admettant plus ou moins la délégation de pouvoir et l'indépendance du repré-

coup croyaient partager les idées du Contrat social et tenaient pourtant le système représentatif pour seul possible. Ils cherchaient simplement des moyens de l'améliorer. »

(1) Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire en France*. Paris, 1857, tome I, pages 42-43.

(2) Voir plus loin l'examen des deux constitutions girondine et montagnarde.

sentant, il est un phénomène très curieux, qui n'a pas peu contribué à l'élaboration de la théorie représentative française : c'est le fait que le mandat impératif, loin d'avoir été, au cours de la Révolution, considéré comme un élément essentiel de l'édifice politique par les partis avancés, a généralement été repoussé comme contraire aux vrais principes, bien plus est apparu au début, « avec le caractère d'un moyen de défense opposé par le Clergé et la Noblesse aux revendications du Tiers-État (1) ».

Chacun sait en effet, sur cette question des mandats impératifs, que si, lors du conflit qui s'élève au 5 mai 1789 entre ordres privilégiés et Tiers État, les députés de la Noblesse et du Clergé refusent de consentir à la vérification en commun, c'est, disent-ils, que leurs mandats leur prescrivent de maintenir le vote par ordre. Plus tard, après la séance royale du 23 juin, et la fusion des ordres en Assemblée nationale, un grand nombre de députés continuent à invoquer les instructions de leurs commettants. Il y a là comme un terrain de résistance pour les défenseurs de l'ancien régime, et la position, semble-t-il, doit être assez forte, car l'évolution sera assez lente qui fera prévaloir les idées de nation une, de souveraineté indivisible, de volonté générale supérieure à la volonté particulière d'un bailliage ou d'une province. Il faudra glisser du mandat impératif au mandat limitatif, à cette thèse subtile qui interdit bien

(1) Camille Koch : *Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif,* thèse, Nancy, 1905, page 33. Dans le même sens, Weil : *Les élections législatives depuis* 1789 Paris, 1895, page 267 : « On constate à ce moment un fait singulier, c'est que cette théorie du mandat impératif, aujourd'hui l'apanage des radicaux auxquels la liberté d'un gouvernement représentatif ne suffit pas, et qui veulent voir le peuple en activité constante sur la place publique, débattant chaque jour les affaires de l'État, comme à Sparte et à Athènes, fut précisément soutenue alors par les défenseurs de l'ancien régime se flattant d'avoir découvert de ce côté un paratonnerre contre la foudre »

au bailliage, simple portion d'un tout, de se soustraire aux décisions de la majorité, mais reconnaît cependant un rapport contractuel entre député et électeurs, et la faculté de limiter les pouvoirs commis quant à l'objet et quant au temps; la force de la tradition sera telle qu'en 1790, la question sera encore discutée, à cette séance du 19 avril dont le vote final considère la clause limitatrice comme ne pouvant avoir aucun effet (1). Retenons seulement que, sous la Constituante, il y a lutte entre l'élément conservateur et l'élément avancé, et que, ce qui la caractérise, c'est que le mandat impératif, regardé de nos jours comme une institution démocratique, est alors réclamé par les partisans de l'ancien état de choses, repoussé par les révolutionnaires au nom des vrais principes. Aussi bien, qu'on le remarque, il ne s'agit pas tant de vrais principes, que de vues politiques. Cette idée a été émise par M. Janet et acceptée de M. Boutmy que « nos constituants étaient plus positifs par le fond qu'ils ne paraissaient l'être dans la forme (2) ». Un profond désir d'unification, en particulier, les anime, une grande crainte de voir revivre les anciennes provinces : voilà ce qu'il faut lire dans ces textes qui proclament la loi, expression de la volonté générale, et stipulent que les représentants nommés à l'Assemblée nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, de la nation entière (3); voilà ce qui se cache encore sous l'apparence philosophique,

(1) *Le mandat impératif*, Dandurand. Thèse, Bordeaux, 1896, pages 55 et suiv. Camille Koch, *Op. cit.*, pages 54-55.

(2) Boutmy. *Études de droit constitutionnel*. Paris. 1888, page 279. « Il y a là une règle d'interprétation historique d'une grande portée ».

(3) Voir : *Déclaration des droits de l'homme* (20 août 1789) art. 6. *Loi du* 22 *décembre* 1789. Art. 8. *Constitution du* 3 *septembre* 1791. Art. 7. Sect. III, chap. 1. titre III.

métaphysique des discours, et s'exprime en propositions logiques du genre de celles-ci : « La France ne doit point être un assemblage de petites nations, qui se gouverneraient séparément en démocraties ; elle n'est point une collection d'États, elle est un tout unique... Un député est nommé par un bailliage au nom de la totalité des bailliages ; un député l'est de la nation entière ; tous les citoyens sont ses commettants ; or, puisque dans une assemblée bailliagère, vous ne voudriez pas que celui qui vient d'être élu se chargeât du vœu du petit nombre contre le vœu de la majorité, vous ne devez pas vouloir, à plus forte raison, qu'un député de tous les citoyens du royaume écoute le vœu des seuls habitants d'un bailliage ou d'une municipalité contre la volonté de la nation entière (1) ».

Quoi qu'il en soit, le mandat impératif est écarté, et le champ s'ouvre libre au système du gouvernement représentatif, qui constitue bien alors un progrès sur les pratiques en usage dans les États généraux de l'ancien régime.

Malgré toutes les raisons qui militaient en faveur de la nouvelle théorie représentative, il y eut cependant quelques contradicteurs, et il n'est pas sans intérêt pour la compréhension du nouveau système de s'arrêter un peu à la cause de leur opposition, et notamment aux griefs exposés par le plus connu d'entre eux, Pétion de Villeneuve : « Dans le système que j'attaque, dit-il, c'est le mandataire qui est le maître et le commettant le subordonné ; la nation se trouve à la merci de ceux qui doivent lui obéir ; elle est obligée de se soumettre aveuglément à leurs ordres : c'est ainsi que tous les peuples sont tombés dans l'esclavage » (2). On reproche donc à l'Assemblée de former une aristocratie

(1) Dandurand. *Op. cit.*, pages 62-63. *Archives Parlementaires*, 1re série, tome VIII, pages 593, 594, 595.

(2) Dandurand. *Op. cit.*, page 68. *Archives Parlementaires*, 1re série, tome VIII, page 582.

élective, de ne pas ménager suffisamment la liberté, et dès lors une question reste à résoudre : comment expliquer que des Constituants, qui travaillaient à une œuvre d'émancipation, soient passés indifférents devant cet argument ? (1) La conception de la liberté au XVIII^e^ siècle ne formait-elle donc pas obstacle à l'adoption au gouvernement représentatif ? Nous croyons au contraire que les deux choses se correspondaient d'une façon étroite. Comme l'a démontré M. de Tocqueville, pour comprendre la Révolution et l'état d'esprit qui lui est propre, il faut aller directement aux conceptions physiocratiques : il se trouve, en effet, que si les économistes ont moins contribué que les philosophes à l'avènement de la Révolution, « c'est surtout dans leurs écrits qu'on peut le mieux étudier son vrai naturel (2) ». Or, à quoi se résume leur théorie du despotisme politique ? « Cette forme particulière de la tyrannie, dit le grand écrivain politique, qu'on nomme le despotisme démocratique... leur est déjà familière. Plus de hiérarchie dans la société... un peuple composé d'individus presque semblables et entièrement égaux, cette masse confuse

(1) A l'explication que nous allons donner, il faut joindre celle-ci : L'Assemblée constituante est essentiellement bourgeoise, composée, à côté de la Noblesse et du Clergé, « d'avocats inconnus et de gens de loi d'ordre subalterne, notaires, procureurs du roi, commissaires de terrier, juges et assesseurs de présidial, baillis et lieutenants de baillages... » Taine, *La Révolution, Op.cit.*, page 155. On comprend que de tels notables aient été éloignés des opinions démagogiques, et on peut écrire avec M. Camille Koch. *Op. cit.*, pages 112-113 « Sans doute, les orateurs de la Constituante rendent constamment hommage en paroles à cette souveraineté, et l'on peut même dire qu'ils sont sincères dans ces hommages. Ils croient de très bonne foi honorer le principe qu'en réalité ils méconnaissent au moins dans l'une de ses conséquences logiques. La raison en est que leurs esprits n'ont pu s'affranchir complètement du milieu où ils vivaient, des intérêts qui sont les leurs. Les Bourgeois envoyés à la Constituante ont légiféré dans le sens le plus favorable à la classe à laquelle ils appartenaient ».

(2) Tocqueville. *L'ancien régime et la Révolution, Op. cit.*, page 234.

reconnue pour le seul souverain légitime, mais soigneusement privée de toutes les facultés qui pourraient lui permettre de diriger et même de surveiller elle-même son gouvernement. Au-dessus d'elle, un mandataire unique chargé de tout faire en son nom sans la consulter. Pour contrôler celui-ci, une raison publique sans organes ; pour l'arrêter, des révolutions et non des lois ; en droit un agent subordonné ; en fait, un maître (1) ». De cette théorie, nous ne tenons pas pour douteux que les idées sur la représentation procèdent dans une large mesure ; c'est la théorie d'une époque qui ne sait plus quelles sont les conditions de la liberté politique ; d'en avoir été si longtemps privée, la nation en a « perdu le goût », à ce point que ce qu'elle souhaite au XVIII^e^ siècle, c'est non pas « de détruire le pouvoir absolu, mais de le convertir (2) », ce sont « des réformes plus que des droits » ; de sorte que, lorsqu'arrive la Révolution, les transformations opérées portent l'empreinte du seul idéal que l'on a caressé : « Quand l'amour des Français pour la liberté politique se réveilla, ils avaient déjà conçu en matière de gouvernement un certain nombre de notions, qui non seulement ne s'accordaient pas facilement avec l'existence d'institutions libres, mais y étaient presque contraires (3) ». Ainsi s'expliquent les innovations révolutionnaires, cette administration unique et toute puissante, directrice de l'État, tutrice des particuliers», qui soulèvera les protestations de l'école individualiste ; le système représentatif aussi, dont on montrera bien souvent, à la suite de Pétion, le fondement peu démocratique. Mais c'est là un défaut qui a passé inaperçu aux yeux du plus grand nombre. Proclamer la souveraineté de la nation, mettre à la base de la loi la volonté générale, en confier l'expression à des représentants du peuple, il semblait que ce fût atteindre la

(1) *Ibid*, page 240.
(2) *Ibid*, page 243.
(3) *Ibid*, page 246.

plus grande somme de liberté possible; il ne venait pas à l'idée, que ces réformes consacraient peut-être l'avènement d'un nouveau maître.

— Il est donc exact, en définitive, que l'Assemblée constituante ait emprunté « à Rousseau le dogme de la volonté nationale souveraine, à la tradition, à la Constitution anglaise dont Montesquieu avait vanté la perfection, le principe de la représentation (1) ». Mais, on le voit, ce ne sont là que des constatations dont il fallait encore rendre compte. Notre tâche n'est d'ailleurs pas terminée. Il y a eu en 1793 un essai de réalisation de la théorie démocratique, comment l'analyser? Il nous faut connaître en effet si les conditions, dans lesquelles il s'est produit, viennent mettre en échec ou corroborent au contraire l'idée qui domine ce chapitre, à savoir que l'adoption du gouvernement représentatif était un fait nécessaire, correspondant d'une façon adéquate aux circonstances de milieu et de temps.

M. Taine a montré comment, les premiers temps de la Révolution accomplis, et les conquêtes essentielles obtenues, un partage s'était fait entre les citoyens, touchant à la façon de coopérer à la chose publique. Les uns, et ils sont la majorité, pensent qu' « on ne devient pas, du jour au lendemain, législateur ou administrateur, et la raison en est qu'on ne devient pas à l'improviste médecin ni chirurgien (2) ». Leur idéal, en matière de gouvernement, ne dépasse donc pas la quote part que leur a reconnue l'Assemblée constituante; ils sont bien aise d'avoir leur vote, de pouvoir choisir, de ceux qui sollicitent leurs suffrages, celui qu'ils estiment le plus capable. Mais une fois l'élection ter-

(1) Duguit. *L'État*, tome II. Les gouvernants et les agents, page 16. Paris 1903.

(2) Taine. Les origines de la France contemporaine. *La Révolution*, tome II, Paris 1881, page 40.

minée, ils rentrent dans leurs foyers, retournent à leurs occupations sans se laisser hanter par des rêves de démocratie pure. « J'ose dire que désormais, pour la très grande majorité des Français, l'ambition politique est satisfaite ; car au fond, tout en répétant les phrases de Rousseau contre la hiérarchie sociale, ils n'y souhaitaient guère que la suppression des bourrades administratives... (1) ». Ils sont même comblés dans une mesure qui dépasse leur désir ; car les votes sont fréquents, et c'est à chaque instant qu'ils doivent intervenir en qualité d'électeurs. Aussi les abstentions deviennent nombreuses ; il arrive qu'une minorité s'empare de la machine électorale et monopolise les profits qui en résultent ; la démission de la majorité favorise la conquête Jacobine.

A côté, il est une autre catégorie de citoyens, « les orgueilleux et les dogmatiques qui ont pris au sérieux leur titre de rois », et qui « non seulement... votent aux élections, mais... entendent retenir pour eux l'autorité qu'ils délèguent (2) ». Aux premières heures de la Révolution, une petite minorité, composée surtout de motionnaires et de journalistes, a soutenu l'idée démocratique qui fait du gouvernement un simple commis, dépositaire d'un pouvoir, dont le peuple propriétaire continue à disposer suivant sa volonté : « Dans un gouvernement bien constitué, en effet, le peuple en corps est le véritable souverain, — nos délégués ne sont là que pour exécuter nos ordres, — de quel droit l'argile oserait-elle se révolter contre le potier? (3) ». Cette théorie est devenue celle de la foule qui s'agite autour de l'Assemblée constituante : menaces et voies de fait sont les épisodes ordinaires de la dictature que subissent les dé-

(1) Taine. Les origines de la France contemporaine. *La Révolution*, tome II, pages 41 et suiv.

(2) Taine. *La Révolution*, tome II. *Op. cit.*, page 44.

(3) Taine. *Ibidem*, tome I. *Op cit.*, page 121.

putés (1). Mais sans doute, et bien que la plupart des votes soient accompagnés de la pression la plus odieuse, l'Assemblée n'a pas suffisamment sacrifié aux exigences démocratiques; déjà, dans un discours de Malouet, il est dit : « Vous donnez continuellement au peuple la tentation de la souveraineté, sans lui en confier immédiatement l'exercice (2) ». C'est ce que ne vont cesser de répéter Loustalot, Fréron, Marat, Danton, Pétion, Robespierre; une nouvelle aristocratie est instaurée, et l'Assemblée usurpe « quand elle traite le peuple en roi fainéant, quand elle le soumet à des lois qu'il n'a pas ratifiées, quand elle ne lui permet d'agir que par ses mandataires (3) ».

Ainsi la question du gouvernement représentatif est au premier rang des revendications du parti populaire, et il est logique qu'au moment où ce dernier arrive au pouvoir, l'aménagement véritablement démocratique de la souveraineté du peuple apparaisse comme un des articles essentiels du programme à réaliser (4); évidemment les nouveaux

(1) Taine. *La Révolution,* tome I, page 132. « Telle est l'indépendance de l'Assemblée... C'est ainsi que s'établissent les principes du droit nouveau, les grandes lignes de la Constitution, les axiomes abstraits de la vérité politique, sous la dictature d'une foule qui les extorque...»

(2) Cité par Taine. *La Révolution,* tome I, page 275.

(3) Taine. *La Révolution,* tome II, page 5.

D'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement,* pages 76, 77. *Op. cit.,* montre bien les deux conceptions de la souveraineté, qui se sont fait jour au cours de la Révolution : celle des premiers Constituants dont le but est de proclamer l'autonomie de la nation, le droit pour elle de faire la loi. Celle plus radicale qui voit dans la souveraineté du peuple « une forme et un principe de gouvernement, visant... des procédés politiques spéciaux... se rapprochant autant que possible de la démocratie directe, faisant du nombre, considéré comme l'équivalent du peuple, le souverain absolu, illimité dans ses droits, infaillible dans sa domination, source toujours efficiente et très souvent turbulente du pouvoir ».

(4) Duvergier de Hauranne. *Op. cit.,* page 258. En parlant des écrivains et jurisconsultes de la Convention : « Il était une (question)

gouvernants vont appliquer Rousseau ; la Constitution de 1791 et le système représentatif qu'elle consacre, ont à jamais vécu.

Chose curieuse déjà, si le premier projet de constitution, présenté à la Convention le 16 février 1793 par le comité girondin, emprunte nettement les principes du parti démocratique ; si, entre autres réformes, et pour respecter la souveraineté du peuple, il reconnaît aux assemblées primaires une participation très active à l'exercice de la fonction législative (1), il n'implique cependant en aucune manière une confiance illimitée dans les théories de Rousseau. Les Girondins sacrifient en effet aux nécessités de leur politique : s'étant appuyés sans cesse sur la souveraineté populaire dans leur lutte contre la Montagne (« On les avait vus souvent en appeler de la commune aux sections, des clubs de Paris au peuple des départements, et demander que les assemblées primaires, véritable souverain, prononçassent entre eux et leurs adversaires ») (2), il leur est impossible, maintenant qu'il faut construire, de méconnaître le principe dont ils se sont servis. Mais ce n'est pas qu'ils penchent pour le gouvernement de la foule. « De tels hommes ne peuvent souffrir à demeure la dictature inepte et grossière

fondamentale qui les préoccupait et les divisait bien davantage, celle du gouvernement représentatif lui-même ».

(1) Duvergier de Hauranne, *Op. cit.*, pages 263-264 : « Il donnait aux assemblées primaires le droit : 1° d'accepter ou de refuser par un vote explicite toute loi constitutionnelle ; 2° de proposer et de voter la formation des assemblées nationales chargées de réviser la Constitution ; 3° de répondre par oui ou par non aux questions que le corps législatif jugeait à propos de leur adresser ; 4° d'exciter la surveillance des représentants du peuple sur tous les actes de constitution, de législation ou d'administration générale et de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle.

(2) *Ibidem*, 260-261.

de la canaille armée (1) ». Déjà Condorcet et Brissot, membres du comité, avaient combattu le gouvernement direct et montré la nécessité de la représentation dans un pays vaste et peuplé (2). Il faut croire d'ailleurs qu'il est bien délicat de combiner les mérites du système démocratique à ceux du système représentatif; car la procédure imaginée par Condorcet pour l'intervention des assemblées primaires est tellement complexe, que Marat s'écrie : « Qui croirait que pour proposer une nouvelle loi, ou pour en faire révoquer une ancienne, on tient cinq millions d'hommes sur pied pendant six semaines ? C'est un trait de folie qui mérite aux législateurs constitutifs une place aux Petites-Maisons (3) ». Mais ce n'est pas la seule critique qu'on adresse au plan des Girondins. On sait quelle arme terrible fut au cours de la Révolution le principe de la souveraineté populaire, puisqu'en son nom se sont attaqués et renversés les gouvernements successifs ; et cette fois encore, ce que les Jacobins reprochent au projet de leurs adversaires, c'est de n'avoir d'autre but que de constituer une oligarchie monstrueuse (4).

(1) Taine. *La Révolution*, tome II, *Op. cit.*, page 385.

(2) Duvergier de Hauranne. *Op. cit.*, page 260. Dans le comité, figure encore l'américain Thomas Payne, qui, « fier des nouvelles institutions de son pays, était fort loin de partager sur ce point les sentiments du parti démocratique. »

(3) *Ibid.*, page 272.

(4) Discours de Fabre d'Églantine, à propos de l'adresse de la Commune pour demander l'expulsion des vingt-deux : « Votre système de patriciat bourgeois a toujours percé dans vos paroles et dans vos actes ; vous ne vouliez pas vous mêler au peuple. En un mot, voici votre doctrine : le peuple, après avoir servi dans les révolutions, doit rentrer dans la poussière, ne plus être compté pour rien, et se laisser conduire par ceux qui en savent plus que lui, et veulent bien se donner la peine de le mener. » Cité par Taine, tome II, page 385.

Consulter, sur cette question de la nature des applications démocratiques tentées en 1793, l'article très documenté de M. J. Delpech

Quelle va donc être la constitution Jacobine ? Il semble que, profitant de la leçon des systèmes antérieurs, instruits de toutes les erreurs, ayant le pouvoir qui leur permet de réaliser leurs rêves, les gouvernants vont atteindre la perfection au sens démocratique. A vrai dire, cette souveraineté populaire, ces droits des gouvernés, ils se gardent bien de les nier. Selon M. Taine, « ils les proclament de plus belle ; grâce à cette manœuvre, la foule ignorante, voyant qu'on lui présente toujours le même flacon, croira qu'on lui sert toujours la même liqueur, et on lui fera boire la tyrannie sous l'étiquette de la liberté (1) ». Nous n'avons pas à vérifier cette dernière proposition; mais ce que nous constatons, c'est qu'en matière de représentation, et plus encore peut-être que les Girondins, ils s'éloignent dans

sur le referendum en droit public Français et spécialement le referendum municipal. *Revue de droit public*, 1905, pages 372 et suiv.

Ce que nous soutenons, c'est non seulement que ces tentatives furent ou bien impraticables (Constitution girondine), ou bien très peu démocratiques (Constitution montagnarde), ce qui confirme la nécessité du gouvernement représentatif, mais encore qu'elles procèdent non pas de convictions profondes, d'une mentalité particulière de toute une catégorie de Français, mais plutôt de pratiques de surenchère. « Attirail de guerre et costume d'un jour de victoire », a écrit M. Boutmy en parlant de la souveraineté populaire. Il semble bien en effet que ce principe ait eu surtout la valeur d'une arme offensive au service des partis les plus avancés, et que, suivant le sort de nombreux principes utilisés dans les mêmes conditions, il soit resté très loin de son application intégrale, une fois ses représentants arrivés au pouvoir.

(1) Taine. *La Révolution,* tome III, Paris 1885, page 7.

Dans le même sens. M. Albert Sorel. *L'Europe et la Révolution française*, tome III, page 427. Voir l'art. de M. Delpech. « Ceux qui la firent voter... faisaient dans la doctrine de prodigieuses largesses au peuple ; ils adulaient sa souveraineté ; ils répandaient et dispersaient l'État par cette constitution ; dans la réalité, ils ne cherchaient qu'à le concentrer, à s'en emparer et à tenir la nation assujettie. La Constitution de 1793 n'était qu'un artifice de construction destiné à masquer l'inévitable chute de la Révolution dans la dictature. »

le fond du système démocratique; et, ce faisant, ils se montrent sans doute oublieux ou du moins peu soucieux des théories sur lesquelles ils ont fondé leur conquête, mais ils obéissent aussi à des nécessités pratiques; il semble bien, à ce point de vue, que leur constitution procède d'une conscience plus nette de la réalité. Nous ne retrouvons plus, dans les rapports du corps législatif et des assemblées primaires, la mécanique ingénieuse d'un Condorcet. Dans le projet Montagnard, on distingue les décrets, que les députés peuvent rendre en tant que représentants, des lois qu'ils doivent, en tant que mandataires, proposer à l'acceptation du peuple; et cette acceptation n'a pas besoin d'être explicite, elle est considérée comme acquise, si, dans les 40 jours qui suivent l'envoi de la loi proposée, le dixième des assemblées primaires, dans la moitié des départements plus un, n'a pas réclamé. Evidemment, cet appel au peuple doit apparaître comme une large concession à la théorie démocratique. Mais que l'on considère la longue énumération des matières rentrant dans le domaine des décrets (1), soustraites par conséquent à la sanction des assemblées primaires, que l'on songe quel vain hommage c'est rendre à la souveraineté populaire que de donner au silence des assemblées la valeur d'une approbation formelle, alors surtout que la source électorale est entièrement captée par les Jacobins, et que sur 7 millions d'électeurs, 6.300.000 font défaut (2), et on ne peut manquer de reconnaître, derrière les apparences, toute la suprématie laissée au principe repré-

(1) Voir dans Duvergier de Hauranne. *Op. cit.*, page 293, la très longue liste de ces matières.

(2) Taine. *Op. cit.*, tome II, page 374. « On a tant épuisé, bouleversé et bouché la source électorale qu'elle est presque tarie; dans ces assemblées primaires qui directement ou indirectement délèguent tous les pouvoirs publics, et qui, pour exprimer la volonté générale, devraient être pleines, il manque 6.300.000 électeurs sur 7 millions. »

sentatif sur le principe démocratique. Et cette opinion se confirme à l'examen des observations présentées sur les articles du projet (1). La proposition de Ducos tendant à ce que le peuple soit appelé non seulement à voter, mais à discuter les lois est saluée comme une absurdité ; Robespierre, qui pourtant proclame le peuple toujours bon, et sa volonté inaliénable, demande une réglementation du droit de réunion pour les assemblées primaires : il ne faut pas qu'elles puissent l'exercer à volonté, sans un objet déterminé, ce qui conduirait à la démocratie pure ; malgré qu'on ait enfin affirmé la responsabilité des mandataires du peuple, dont les délits ne doivent jamais rester impunis (2), on déclare que les députés ne pourront être recherchés, accusés, ni jugés pour les opinions énoncées au sein du corps législatif (3); et on repousse ainsi, à une grande majorité, un projet qui appelait à la fin de la législature chaque section électorale à se prononcer sur la rééligibilité du député. Quels motifs invoque-t-on? Mais précisément ceux qui sont à la base de la théorie du mandat représentatif, ceux qui résultent des articles 25, 26 de la déclaration des droits, 29 de la constitution de 1793 : Article 25, « La souveraineté réside dans le peuple, elle est une et indivisible... » Article 26, « Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier. » Article 27, « Chaque député appartient à la nation entière. »

De sorte qu'en définitive, les Jacobins eux-mêmes paraissent avoir penché vers le gouvernement représentatif. Sans doute les conventionnels ont sacrifié aux purs principes démocratiques, mais ils l'ont fait beaucoup par néces-

(1) Duvergier de Hauranne. *Op. cit.*, pages 301-302.

(2) *Déclaration des droits du* 23 *juin* 1793. Art. 31, « Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais être impunis.

(3) *Constitution de* 1793. Art. 43.

sité et d'une façon plus apparente que réelle. Du principe de la souveraineté populaire, « la Convention, dit Duvergier de Hauranne, fut loin de tirer toutes les conséquences, et sur quelques points même, elle s'en écarte visiblement « Avec Rousseau, disait Robespierre, nous regardons comme indubitable que la volonté ne se représente pas : le corps législatif lui-même n'est pas représentant dans le vrai sens du mot : ses lois ont besoin de sanction, et ses décrets n'y échappent que parce que le peuple est censé les approuver ». Ce n'était là, tout le monde le sent, qu'un vain sophisme pour mettre d'accord les déclarations précédentes de Robespierre avec ses votes actuels (1) ». Mais les règles du gouvernement représentatif sont tellement bien en conformité avec le fait social, que dès l'instant où les Jacobins tombent du pouvoir, sans avoir d'ailleurs appliqué leur constitution, elles sont à nouveau consacrées par la constitution de l'an III. Cette dernière confie en effet le pouvoir législatif à deux assemblées, les Cinq-Cents et les Anciens, et enlève tout pouvoir aux assemblées primaires qui en sont réduites à désigner les électeurs devant élire les députés.

(1) Duvergier de Hauranne. *Op. cit.* Lire pages 300 et suiv.

(2) D'Eichthal. *Op. cit.*, page 85 « Lorsque la nation souveraine à voulu s'affranchir de la pure tyrannie d'une populace déchaînée, d'un comité de dictateurs terroristes ou d'un despote, elle a dû se conformer à l'exemple des peuples déjà échappés à l'autorité monarchique absolue, et s'agencer plus ou moins complètement en régime représentatif ».

CHAPITRE II

Conditions de développement du gouvernement représentatif.

Des faits politiques du XIX^e^ siècle, personne n'ignore que l'un des plus importants a été le mouvement, qui, dès la fin du Premier Empire, conduisit un grand nombre de peuples vers le gouvernement constitutionnel. Dans chaque pays, désormais, s'opposent deux partis : un parti du régime absolutiste, qui reprenant à son compte, ou peu s'en faut, l'ancienne théorie du droit divin, fait du prince le titulaire de la souveraineté, la source de tout pouvoir, et résume sa politique dans les deux formules de respect du passé et d'amour de l'ordre ; un parti libéral, d'autre part, qui s'inspirant des idées de progrès et de liberté, proclame la souveraineté de la nation, et demande une constitution, qui serve de loi fondamentale au pays, et garantisse les droits des individus (1). Au milieu de circonstances variables, mais d'un mouvement que rien n'arrête, le libéralisme transforme les monarchies européennes (2), les constitutions se

(1) Seignobos. *Histoire de la civilisation contemporaine.* Paris, 1890, pages 185 et suiv.

(2) Il y a là une idée importante, et sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir : les institutions que vont se donner les peuples n'ont rien de véritablement démocratiques, mais inaugurent simplement un régime libéral. Sur ce point, voir Deslandres. La crise de la Science politique. *Revue de droit public.* 1900, page 44.

succèdent, et cette forme de gouvernement se répand, qui prend pour modèle les institutions anglaises, ou les adaptations que l'on en avait faites à l'époque révolutionnaire : en même temps que se développe le parlementarisme, s'affirme le succès du gouvernement représentatif ; ces règles sont consacrées, qui se sont dégagées en Angleterre d'une longue évolution, et, en Amérique comme en France, ont prévalu, pour correspondre avec exactitude aux conditions sociales de milieu et de temps.

Et en effet, des clauses que renferment les différentes constitutions, se détachent uniformément les traits de ce système que décrit M. Esmein, d'une façon si précise, dans son étude intitulée : « Deux formes de gouvernement (1) ». « Le député, est-il dit, dans la Constitution du Würtemberg, n'est pas considéré comme député d'un collège électoral, mais comme député de tout le pays... Il ne peut lui être donné aucun mandat impératif pour ses votes futurs dans l'assemblée des États ». « Les députés, lisons-nous encore dans le statut fondamental italien du 4 mars 1848, représentent la nation en général, et non pas seulement les provinces dans lesquelles ils ont été élus. Aucun mandat impératif ne peut leur être donné par les électeurs (2) ». Nous avons cité au hasard, mais des formules analogues réapparaissent à chaque instant, et énoncent la même proposition caractéristique, symptômatique, puisqu'en elle se

(1) Esmein. Deux formes de gouvernement. *Revue de droit public.* 1894, tome I.

(2) Voir encore : Belgique. *Constitution du 7 février* 1831. Art. 32 « Les membres des deux Chambres représentent la nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés ».

Autriche. *Loi Constitutionnelle du 21 décembre* 1867. Art. 16 « Les membres de la Chambre des députés ne doivent recevoir de leurs électeurs aucun mandat impératif ». Voir Dareste. *Les constitutions modernes.* Paris 1891.

condensent les idées essentielles du gouvernement représentatif : elle indique, en effet, la nature toute spéciale de la délégation que reçoivent les pouvoirs constitués, les députés législateurs notamment. Ils agissent « au nom de la nation et comme ses représentants, mais en toute liberté et suivant leur propre appréciation (1) ». L'irresponsabilité leur est reconnue, comme condition même de leur indépendance. Le gouvernement, qu'ils composent, est enfin conçu comme supérieur au gouvernement de la nation par elle-même, comme pouvant seul assurer une législation éclairée. « Dans ce système, la nation en masse, c'est-à-dire le délégant, est considérée comme légalement et naturellement incapable d'intervenir par elle-même, en aucun des actes qu'accompliront ses délégués, c'est-à-dire les pouvoirs constitués (2) ».

Si l'on ajoute que la dualité des Chambres est généralement adoptée, que la représentation des minorités, pour avoir été soutenue de bonne heure en théorie, n'en a pas moins attendu longtemps avant de pénétrer dans la pratique, que le pouvoir législatif enfin, s'il occupe dans l'État une place légitime, est loin d'en absorber la toute puissance, on se rendra compte que se réalise, jusque dans ses éléments secondaires, un système de gouvernement formant un tout complet, ayant son génie propre, uni dans ses parties par une puissante logique. Il est certain, en effet, et nous sommes pleinement d'accord avec M. Esmein, qu'on imagine difficilement une Chambre unique, là où on ne se propose pas de traduire le plus intégralement possible la volonté de la nation ; que la présence de deux Chambres est une garantie de cette : « élaboration scientifique, réfléchie (3) » de la loi, visée précisé-

(1) Esmein. Deux formes de gouvernement. *Revue de droit public*, 1894, t. I.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.* Voir encore Esmein. *Éléments de droit constitutionnel Fran-*

ment par le gouvernement représentatif : le pouvoir législatif n'y est-il pas délégué pour cause d'incapacité et dans l'espoir d'une législation plus sage? — Pour une raison voisine, et parce que cette forme n'implique pas d'assemblée qui soit « en plus petit le reflet et la reproduction (1) » du corps électoral, parce que d'après elle « le corps législatif n'a point pour mission légale d'apporter les cahiers des électeurs et d'être leur porte parole (2) », la représentation des minorités ne lui est guère conciliable, et ne se comprend pas plus que si, la délégation n'ayant pas eu lieu, la nation se gouvernait directement, cas auquel, de toute évidence, la majorité seule ferait les lois. Le pouvoir législatif, enfin, n'a aucun titre à être le pouvoir dominant dans l'État, et la séparation du législatif et de l'exécutif (tempérée d'ailleurs par la responsabilité ministérielle), semble bien en conformité avec l'essence d'un tel système représentatif. Pour en être autrement, le pouvoir législatif devrait avoir une qualité supérieure, il faudrait qu'il fût : « éminemment la représentation nationale (3) » ; cela supposerait que le but des pouvoirs constitués tend uniquement à exprimer, à copier la volonté nationale ; mais encore une fois, le gouvernement représentatif poursuit des fins de tous points différentes ; il n'est pas un succédané du gouvernement direct, mais un gouvernement préférable à ce dernier, puisant sa bonté du fait même qu'il ne cherche pas à se rapprocher du gouvernement de la nation par elle-même.

Quoi qu'il soit, la forme du gouvernement représentatif devient le modèle sans cesse reproduit : dès le début du siècle, elle est considérée comme une combinaison ingénieuse

çais et comparé. 3e édition. Paris 1903, chap. III, page 72. *Le système des deux Chambres législatives*.

(1 et 2) Esmein, *Art. précité*.

(3) *Ibid*..

et sûre. « Depuis que la République française était née et donnait le ton, écrit M. Curti retraçant le chemin qui mène à la Constitution représentative helvétique, l'estime publique s'était détournée des anciennes formes de droit populaire ; dans les cantons qui les avaient conservées... on ne voyait plus que le foyer de la réaction. Le système représentatif avait du crédit, on espérait de la Chambre répandre des lumières dans le peuple (1) ». Détail intéressant, parce qu'il fournit une mesure très exacte du succès que devait obtenir le gouvernement représentatif (2) : s'il arrive à supplanter de vieilles institutions démocratiques, quel accueil favorable allait-il recevoir dans les pays qui avaient jusqu'alors vécu sous un régime autoritaire ! Très certainement, il devait apparaître aux gouvernés comme un chef-d'œuvre de libéralisme, surtout quand le régime parlementaire, venant le compléter, assurait un contrôle effectif de l'assemblée sur les actes du gouvernement. C'est qu'en effet, le régime représentatif sacrifie à la liberté : il invoque, dit M. Félix Moreau (3), cette idée que « la liberté en soi est un bien, qu'elle est un instrument de prospérité, qu'elle est inséparable de la dignité morale ; et la liberté consiste à avoir la disposition de soi-même. Une nation adulte, comme un individu, ne peut être maintenue en tutelle perpétuelle ; elle doit, à un moment, acquérir la conscience pleine de sa personnalité, assumer le soin de ses intérêts, réclamer la responsabilité de ses actes... »

(1) Curti, *Le referendum*, trad. Ronjat, Paris, 1905, pages 102 et suiv.

(2) Nous indiquons ici les conditions de développement du gouvernement représentatif. Ne pas confondre avec les causes de persistance que nous énumérerons ultérieurement, quand nous étudierons dans le fait les dégradations subies par cette forme de gouvernement.

(3) Félix Moreau, Régime parlementaire et principe représentatif. *Revue politique et parlementaire*, février 1901.

Il s'attirait par ailleurs les sympathies de tous ceux qui désirent confier le gouvernement et le soin de la chose publique aux hommes compétents, à ceux que leur éducation ou leur rang ont mis à même de s'élever au-dessus des intérêts particuliers. Le gouvernement représentatif, ajoute le même auteur, suppose encore que « les affaires publiques doivent être traitées par les hommes qui en sont capables... Vouloir n'est pas savoir... Or, ceci est d'autant plus vrai que la civilisation est plus avancée, parce que les affaires publiques deviennent en même temps plus considérables et plus délicates, peu d'hommes sont aptes au gouvernement (1) ».

Il donnait enfin toute satisfaction aux classes dirigeantes. Outre qu'elles trouvaient leur compte dans l'institution des Chambres hautes, destinées à assurer la représentation de leurs intérêts particuliers, et que, grâce au suffrage restreint, et même malgré le suffrage universel, elles réussissaient à conserver la prépondérance dans les chambres populaires, — l'inexpérience de la masse, son étonnement primitif devant le droit nouveau qu'elle recevait, leur laissant approvisionner, ou peu s'en faut, le personnel des assemblées politiques, — elles tiraient tout profit d'une doctrine représentative « qui leur permettait, en obtenant le suffrage des masses et en occupant le gouvernement, de confisquer au moins dans l'intervalle des élections, le pouvoir souverain (2) ». « Si le système de la représentation n'eût pas existé, dit encore M. Hanotaux, la bourgeoisie l'eût inventé et imposé. Aucun autre ne pouvait être plus favorable à ses ambitions. En effet, il aboutit normalement à l'institu-

(1) Félix Moreau. Régime parlementaire et principe représentatif. *Revue politique et parlementaire*, février 1901.

(2) Deslandres. La Crise de la Science politique. *Revue de droit public*, 1900, page 45.

tion d'une classe gouvernante, d'une aristocratie élective sinon héréditaire (1) ».

On comprend, dans ces conditions, que la vitalité de la forme représentative n'ait pas été éphémère, qu'il ne s'agisse pas d'un mode passager ; nous montrerons, par ailleurs, combien ce système a été puissamment étayé par la théorie, tant au moyen de considérations politico-sociales que de constructions juridiques... Il n'est donc pas étrange que « le mode représentatif, issu de l'évolution historique, et prôné avec des considérations abstraites, ait paru le mécanisme le plus apte à assurer en même temps la liberté et la sélection, dans et par le peuple, des hommes dignes et capables du pouvoir (2) ».

Mais dès lors, si nous, Français, et nombre de peuples, vivons nominalement du moins sous un tel régime, si, à l'heure actuelle, il recrute encore, parmi les théoriciens du droit public, des défenseurs actifs, et, reconnaissons-le, fortement armés, l'objection se dresse inévitable. Pourquoi parler d'évolution du système représentatif ? La notion du représentant ne semble-t-elle pas arrêtée une fois pour toutes, cristallisée en quelque sorte autour d'une forme définitive ?

Pourtant, la société a évolué depuis un siècle ; il paraît même, si l'on écoute l'histoire, que le courant qui l'entraîne ait été particulièrement rapide, et on se demande ainsi par quel privilège l'institution représentative aurait échappé à la transformation inéluctable, qui atteint chaque chose par le seul écoulement du temps. Nous avons cherché à démontrer que le gouvernement représentatif correspondait à un état social déterminé. Cet état se modifiant, et il s'est mo-

(1) Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine,* tome III, Paris, 1906, page 393.

(2) J. Delpech, Du referendum en droit public français et spécialement du référendum municipal. *Revue de droit public,* 1905, pages 372 et suiv.

difié effectivement, ne devait-il pas en résulter, et n'en est-il pas vraiment résulté quelque changement touchant la notion de représentation ?

A vrai dire, cette notion n'est plus, ou elle tend à n'être plus, ce qu'elle était autrefois. Mais, fait curieux à relever, au cours du XIX^e^ siècle et de nos jours encore, alors que se combinaient les facteurs qui devaient contribuer à son évolution, et que l'observation révélait les symptômes d'un nouvel aspect, la grande majorité de la doctrine s'attachait à l'ancienne conception. Ce n'est pas qu'elle ignorait la puissance du fait démocratique, accentuée par la diffusion du suffrage universel, non plus que le mouvement ascendant de la classe nombreuse, ses revendications, ses exigences ; elle était loin de méconnaître l'organisation des partis politiques, les formations corporatives reconstituées au sein d'une société désagrégée, atomisée, les conditions nouvelles en général dans lesquelles se déroule actuellement la vie politique, et fonctionne l'institution représentative... Mais, de prendre conscience de toutes ces choses (dans une mesure plus ou moins grande évidemment, suivant l'époque à laquelle elle remonte) (1), il semble qu'elle puisait de nouveaux argu-

(1) C'est là un point qu'on ne peut manquer de prendre en considération. Nous allons passer en revue les aspects principaux, sous lesquels s'est produite, en quelque sorte, la défense du gouvernement représentatif, et brièvement nous éclairerons chaque théorie du jour que nous croyons être le véritable ; nous indiquerons, pour la relier à l'idée qui domine notre thèse, la position dans laquelle elle se trouve vis-à-vis de la notion transformée du système représentatif. Mais il est évident que la critique adressée, si critique il y a, n'a pas la même portée pour chacune des théories qui se succèdent, et que, par exemple, pour aboutir toutes deux aux mêmes conclusions, la théorie des doctrinaires, et la théorie allemande contemporaine, n'en doivent pas moins être appréciées différemment : la première a vu le jour à une époque où l'institution représentative était florissante, tandis que la seconde, dans ses constructions, se heurte, à chaque pas, aux données tangibles et palpables du fait.

ments en faveur du gouvernement représentatif. Qu'elles émanent en effet de nobles esprits, conscients de la part qui revient au peuple dans la direction des affaires, mais soucieux aussi d'assurer un gouvernement éclairé, de faire régner l'harmonie, l'équilibre dans les relations sociales ; qu'elles relèvent, ceci pourra arriver, de mobiles plus intéressés, et s'inspirent d'un idéal moins élevé, les constructions, qui vont venir étayer le gouvernement représentatif, se rattachent toutes au désir de contenir, d'endiguer la démocratie montante, et, s'efforcent de réduire la volonté populaire. Mais, et c'est là le fait, bon ou mauvais, peu importe, le fait irrésistible qu'il faut accepter bon gré, mal gré, la volonté populaire tend à devenir sans cesse plus puissante, plus exigeante ; le peuple veut exercer une souveraineté réelle, et non plus nominale... Il nous faudra attendre jusqu'à ces dernières années, pour rencontrer un mouvement véritable qui, utilisant les méthodes d'observation, entrant en contact avec la réalité, dévoile les changements survenus dans la notion de représentation, et dénonce l'inanité des efforts qui tendraient à restaurer l'ancienne conception (1).

On voit désormais le plan que nous suivrons dans nos développements : deux choses s'opposent très nettement ; l'effort doctrinal en faveur du gouvernement représentatif, l'action réelle du fait ; deux choses, qui, remarquons-le, sont également utiles à connaître : l'action du fait, cela va sans dire, puisque lui seul peut nous apprendre où nous en sommes et où nous allons ; les théories, puisqu'elles constituent comme l'illustration de la forme de gouvernement que nous avons décrite, et qu'en outre, par les époques successives

(1) Voir notamment la préface de M. Deslandres au livre de Dickinson. *Le développement du Parlement pendant le XIX^e^ siècle*, Paris 1906.

auxquelles elles remontent, elles nous montrent cette forme, aux prises ou en contact, avec les grandes idées, et les préoccupations diverses qui se sont produites au cours du XIX^e^ siècle.

Nous commençons par l'analyse de la théorie, et à ce propos, nous soumettons cette observation indispensable, pour indiquer le sens dans lequel nous faisons notre exposé : nous ne soutenons spécialement aucune théorie, parce que le but de notre thèse n'est pas de rechercher un fondement à la représentation. Poursuivant seulement l'évolution du système représentatif (1), la seule tâche qui s'impose à nous consiste à préciser le cadre et le contenu de chaque doctrine particulière, et ayant dégagé la conception qu'elle préconise comme étant celle du représentant, d'indiquer sa qualité ou plutôt son point faible, par rapport à ce que nous pensons être le sens véritable de l'évolution du gouvernement représentatif. Ajoutons ceci : lisant notre seconde partie, on pourra s'étonner, touchant la critique de chaque théorie, de ne point rencontrer de démonstration complète qui vienne à l'appui des jugements que nous porterons. Il y a là, qu'on veuille bien le comprendre, une conséquence inévitable de la manière de voir qui nous est propre, une con-

(1) Une étude sur l'évolution du système représentatif étant essentiellement une étude sur l'évolution de cette forme de gouvernement, dite du gouvernement représentatif, nous sommes amené par ce caractère, à nous en tenir strictement aux théories relatives au gouvernement représentatif proprement dit. Tout mouvement d'idées étranger à ce domaine ne peut nous intéresser que comme facteur de l'évolution qui nous préoccupe : c'est ainsi par exemple, que nous pourrons citer ultérieurement des théoriciens du gouvernement direct, des partisans du mandat impératif, etc., mais seulement dans la mesure où ils ont contribué à l'élaboration de l'état de choses nouveau. D'ailleurs, quand le moment sera venu d'opposer le fait à la théorie, nous nous apercevrons que la part d'action devant être attribuée à la doctrine démocratique émane principalement des partis politiques, des partis avancés.

séquence qui ne se produirait pas, si nous considérions comme un dogme la conception de l'école démocratique, si nous tenions pour indubitable « que la compétence des masses ne se borne pas à choisir des représentants, mais embrasse tout; que la souveraineté du peuple n'est pas un droit latent et qui s'exerce par délégation, mais un droit qu'il faut appeler à s'exercer aussi souvent et aussi directement que le permettent les conditions de la vie nationale (1) » : alors, il nous suffirait de développer ce point de doctrine, et très aisément nous donnerions ensuite un avis motivé sur les théories diverses qui ont soutenu le gouvernement représentatif. Mais ce n'est pas là notre point de vue ; nous estimons, en effet, que les rapports du peuple avec ses représentants ne sont pas dominés par des principes intangibles, mais reçoivent leur façon d'être de l'évolution sociale, de sorte que l'analyse de cette évolution, de toute nécessité, s'impose, si nous voulons saisir les traits véritables du régime représentatif sous lequel nous vivons.

On objectera peut-être, il est vrai, que nous pourrions entreprendre immédiatement cette étude du fait, et éclairer ensuite de la lumière qui s'en dégage les théories relatives au gouvernement représentatif. Mais ce serait apporter à notre plan une modification à la fois inutile et dangereuse.

Inutile, parce que nous avons un critérium qui nous dispense de connaître complètement le fait, pour apprécier brièvement les théories en question : si nous concevons très bien que l'on conteste la valeur de la théorie démocratique, nous ne croyons pas au contraire que l'on puisse, de bonne foi, nier la réalité de l'évolution démocratique, caractéristique du XIX^e^ siècle. Or précisément, c'est là tout ce qu'il faut savoir, l'opinion sur chaque théorie devant varier, selon qu'elle est ou n'est pas en harmonie avec cette évolution.

(1) Schérer. *La démocratie et la France*. Paris, 1884, page 17.

Dangereuse, avons-nous dit encore. Ce serait déplacer l'intérêt de notre thèse. Il réside en grande partie dans l'étude du fait, dans les enseignements qui se dégagent du fait. C'est donc sur le fait que nous devons diriger nos efforts. C'est à lui que nous devons consacrer le meilleur de nos développements.

DEUXIÈME PARTIE

LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET LA THÉORIE

« Il n'est pas bien surprenant, a écrit M. Dupont White, qu'il y ait plusieurs manières d'entendre la politique, puisqu'il y en a plusieurs d'entendre la métaphysique et la morale (1) ». Les théories, qui se sont en effet succédées sur le gouvernement représentatif, impliquent les notions les plus diverses, et, au premier abord, il pourrait sembler assez difficile de discerner quelques lignes directrices, si l'on ne songeait qu'au-dessus de chacune d'elles, planent ces idées maîtresses du droit public, qu'on appelle l'idée de souveraineté, la notion du fondement de la loi. Il y a là un moyen de classification commode, dont nous allons nous servir pour séparer les théoriciens du gouvernement représentatif (2).

Nous distinguerons donc les partisans de la loi, expression de la volonté nationale, ceux de la loi règle conforme à la justice et à la raison; nous étudierons des systèmes qui l'ont comprise comme la manifestation de la volonté

(1) Stuart Mill. *Le gouvernement représentatif*, trad. et préf. de Dupont White, Paris 1862, introd. p. xxxiv.

(2) Nous nous inspirons, pour le choix de ce plan, de l'article de M. Deslandres, intitulé : Du fondement de la loi, et paru dans la *Revue de droit public*, année 1908.

de l'État, d'autres, enfin, comme la traduction de la solidarité sociale.

Il est une thèse récente et moins métaphysique, celle de la loi expression de l'opinion publique. Elle nous servira de transition entre les deux parties du plan que nous nous sommes proposé.

CHAPITRE PREMIER

La loi, expression de la volonté nationale.

Ici encore, une division s'impose, des interprétations diverses ayant été données, suivant l'ordre d'idées, de préoccupations dans lequel on s'est placé. Pour être tous partisans de la souveraineté nationale, et aboutir à des conclusions rapprochées sur la forme du gouvernement représentatif, les théoriciens n'en ont pas moins conservé leur originalité. Cette forme, les uns, comme les libéraux français et anglais, l'ont confrontée avec la reconnaissance, qui du fait démocratique, qui du principe de l'utile. D'autres, dans des considérations à tournure sociologique, l'ont conciliée avec les conditions même de l'évolution des sociétés. Le point de vue juridique, enfin, n'a pas été délaissé, et un certain nombre de controverses se sont agitées autour de la question du mandat représentatif.

SECTION PREMIÈRE

École libérale française.

Il s'agit dans ce chapitre d'écrivains qui, regardant l'avènement de la démocratie comme un fait inéluctable, se préoccupent d'aménager cette nouvelle phase des sociétés, de la société française en particulier, dans le sens le plus

libéral, et sont ainsi amenés, dans l'ordre des problèmes politiques, à exposer leur conception de la souveraineté populaire, et par voie de conséquence, à préciser la notion qu'ils se font de la loi et du système représentatif.

Que parmi ces écrivains, il y ait eu des ennemis décidés de l'Empire, et que, pour le combattre, ils se soient servis « de cette arme puissante et sûre : la démocratie (1) », c'est là une constatation qui s'impose. Mais ce ne sont pas que des opposants ; ils sont aussi et surtout des écrivains politiques qu'a inquiétés le grand problème de l'organisation du gouvernement démocratique (2) ; il y a là, en effet, une question, qui est bien de nature à solliciter les esprits perspicaces. Produit d'une évolution qui se poursuit depuis de longs siècles, d'une transformation continue du milieu social, où l'abaissement des uns se complète de l'ascension graduelle des autres, forte surtout de l'élan décisif que lui a imprimé la Révolution française, la société démocratique s'affirme chaque jour comme un fait toujours plus tangible, toujours plus certain, et il n'y a pas d'espoir qu'elle s'arrête, qu'elle régresse un jour dans cette voie où une sorte de courant irrésistible l'entraîne. « On verrait plutôt un fleuve remonter vers sa source qu'on ne verrait une société démocratique refluer vers l'aristocratie (3) ». Mais, chaque jour aussi, comme d'un terme fatal qu'on ne peut éviter, la société démocratique approche d'un problème délicat

(1) Henri Bouchet. *La conception de la représentation dans la Constitution de 1875 et ses déviations postérieures,* thèse, Dijon, 1908, page 6.

(2) A vrai dire, c'est là une des préoccupations dominantes des esprits libéraux au cours du XIXe siècle. On en retrouve la trace bien avant le deuxième empire, chez de Tocqueville notamment ; elle se fait encore sentir à l'époque contemporaine ; nous ne retenons naturellement que les solutions pouvant se réclamer de l'école démocratique libérale proprement dite, se rattachant au dogme de la souveraineté nationale.

(3) Prévost Paradol. *La France nouvelle,* 13e édition, 1884, page 17.

entre tous ; elle tend à constituer un gouvernement à son image : quel sera ce gouvernement et surtout que doit-il être ? Voilà l'angoissante question qu'il faut résoudre, la solution qu'il faut chercher, et d'où dépend sans aucun doute le salut de la société nouvelle (1).

Un danger la menace en effet. Les anciens cadres ayant été brisés, et détruits les foyers d'attraction, où venait s'abriter et se développer l'existence individuelle, la société est comme une poussière d'atomes, une foule innombrable d'hommes semblables et égaux dont chacun est isolé, retiré à l'écart, étranger à la destinée de tous les autres ; il est à craindre dès lors, dans cet état de faiblesse et d'indifférence égoïste, que, succédant au despotisme aristocratique d'autrefois, un despotisme démocratique ne naisse, une espèce d'oppression surtout ne s'établisse, qui ne ressemblera à rien de ce qui l'a précédée dans le monde, mais n'en sera pas moins redoutable, parce qu'elle fera de l'individu un être plus impuissant, plus inerte encore que par le passé. Il faut donc protéger l'individu, écarter le despotisme en conciliant la démocratie et la liberté : individualistes et défenseurs de la démocratie libérale, voilà bien ce que sont les écrivains que nous étudions.

Cela posé, et ne retenant que les vues relatives à notre sujet, nous notons comme point de départ que tous ces auteurs, après avoir placé la souveraineté populaire à la base de leur système politique (2), s'empressent aussitôt de

(1) On se reportera utilement sur tous ces points au livre de M. P. Schatz, sur *L'individualisme économique et social*, Paris 1907. Deuxième partie, chap. IV.

(2) Voir la thèse de M. Henry Berton. *L'évolution constitutionnelle du deuxième Empire*, Paris 1900. Notamment, 2e partie, chapitre v. Le parti libéral, page 301. « La doctrine libérale a pour fondement, comme la doctrine républicaine, la souveraineté nationale... La souveraineté nationale implique que la loi doit être l'œuvre de

la limiter au nom du libéralisme. Proclamer la souveraineté du peuple, en effet, sans restriction, avec la garantie illusoire de déclarations de droits, comme l'a fait la Révolution française, c'est proclamer une formule qui ne constitue aucun progrès, parce que c'est opérer tout uniment la substitution d'un despotisme à un autre ; il ne faut pas qu'il y ait de pouvoir absolu, quelqu'en soit le détenteur : sur ce point, les déclarations de l'école démocratique libérale sont formelles. C'est de Tocqueville qui, dès 1835, écrit : « La toute puissance me semble en soi une chose mauvaise et dangereuse. Son exercice me paraît au-dessus des forces de l'homme, quel qu'il soit, et je ne vois que Dieu qui puisse sans danger être tout-puissant... Lors donc que je vois accorder le droit et la faculté de tout faire à une puissance quelconque, qu'on l'appelle peuple ou roi... je dis : là est le germe de la tyrannie et je cherche à aller vivre sous d'autres lois (1) ». Plus tard, sous l'Empire, M. Vacherot dira: « Notre démocratie repousse absolument toute espèce de despotisme, quelle qu'en soit l'origine, le caprice d'un prince ou la volonté d'un peuple tout entier... S'il est vrai que les révolutionnaires, qui, en 1793, ont fait un si terrible abus de la souveraineté populaire, aient obéi en cela à un principe plutôt qu'à une nécessité, nous répudions énergiquement cette dangereuse tradition, et nous nous séparons sans retour de cette fraction de l'école démocratique qui, tout en flétrissant les excès et les crimes de la Révolution, accepte la théorie de l'omnipotence populaire (2) ». Enfin, sous la troisième République, M. Laboulaye, à la question posée : « La souveraineté du peuple est-elle absolue? », répondra

tous, que tous les pouvoirs sont délégués par la nation, exercés en son nom et sous son contrôle ».

(1) De Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*, 1874, 16e édition, tome II, page 144.

(2) Vacherot. *La démocratie*, Paris, 1860. Voir la préface.

nettement : « Ce n'est pas une souveraineté universelle qui aboutirait au despotisme de la majorité (1) ». M. Schérer aussi s'élèvera contre les prétentions de la nouvelle école républicaine, et sa tendance marquée à faire du corps électoral un maître tout puissant : « Le suffrage universel est le dépositaire d'une sagesse supérieure. On l'invoque comme l'organe de la raison et l'arbitre de la justice, ces Égyptiens ont trouvé leur Apis, ces Annamites leur Eléphant blanc (2) ».

Mais alors que doit donc être la souveraineté populaire ? Ici encore, parmi les théoriciens de l'école libérale, c'est l'unanimité dans les vues : sans doute le principe des sociétés modernes est la souveraineté du peuple ; seulement, il n'en résulte en aucune manière que la loi doive être l'expression intégrale de la volonté générale, en ce sens que les désirs quelconques d'une majorité devront trouver satisfaction dans la consécration d'un texte législatif. Quelque chose l'emporte sur les volontés fugitives et instinctives de la foule : ce sont les droits de l'individu, les droits de la justice et de la raison. Et en effet si de Tocqueville ne voit que Dieu qui puisse sans danger être tout-puissant, c'est « parce que sa sagesse et sa justice sont toujours égales à son pouvoir (3) ». La démocratie de M. Vacherot « tient avant tout pour les droits de l'homme, pour ces droits inviolables, imprescriptibles, antérieurs et supérieurs aux lois positives, qui peuvent bien les reconnaître et les formuler, mais ne les créent point (4) » « Il n'y a pas ici-bas de pouvoir supérieur à la justice et à la raison (5) », affirme encore M. Laboulaye ; autour de cette même formule gravitent enfin les écrits des autres défenseurs de la démocratie

(1) Laboulaye *Questions constitutionnelles*, 1873, 2e édition, page 412.
(2) Schérer. *La démocratie et la France*, Paris, 1884, page 18.
(3) Tocqueville, *Op. cit.*, page 144.
(4) Vacherot, *Op. cit.*, préface.
(5) Laboulaye, *Op. cit.*, page 412.

libérale, Jules Simon, Prévost Paradol, De Broglie et Schèrer (1).

Arrivée à ce point, la doctrine libérale se précipite. Sans conteste, la voix de la nation doit se faire entendre (2) ;

(1) La théorie qui est présentée par M. Esmein du droit public français continue cette tradition. Le dogme fondamental est celui de la souveraineté nationale que viennent étayer ces deux idées formant : « les deux aspects distincts d'une même vérité. La première est une idée de bon sens, presque évidente, qui a longtemps suffi à l'esprit des hommes : c'est que la puissance publique et le gouvernement qui l'exerce, n'existent que dans l'intérêt de tous les membres qui composent la nation, (page 179, Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3e éd., Paris, 1903). La seconde, c'est que la souveraineté nationale « est aussi la seule interprétation juridique exacte et adéquate d'un fait social incontestable et qui s'impose » page 185. « Placer la souveraineté légale là où réside nécessairement la souveraineté de fait ou d'opinion, c'est rétablir l'harmonie, c'est traduire dans le droit aussi exactement que possible le fait inévitable », page 187.

A ces prémisses, qui correspondent à la reconnaissance du fait démocratique par les libéraux du 2e Empire, succède la théorie du gouvernement représentatif dont nous retenons ce passage sur la combinaison légitime et très sage du principe de la souveraineté nationale avec les droits de la justice et de la raison : « Il n'est pas vrai que la loi soit nécessairement et simplement l'expression directe et immédiate de la volonté générale formulée d'une façon précise par la majorité des citoyens. Elle est avant tout une règle de justice et d'intérêt public... Le gouvernement représentatif fournit-il plus de chances que le gouvernement direct pour obtenir une législation juste, utile, rationnelle ? Là est toute la question, et cette question ne saurait-être douteuse » page 257.

(2) Qu'on le remarque, pour être partisans du gouvernement représentatif intégral, les libéraux sont cependant loin de méconnaître le respect qui est dû à la souveraineté populaire. Il faut bien se garder de défigurer leur théorie par une exagération quelconque. J. Simon s'écriera, par exemple, dans la discussion générale de la loi sur la Presse (29 janvier 1868) : « Il ne suffit pas que le peuple connaisse nos votes, il faut qu'il entende l'explication que nous en donnons, qu'il soit le témoin et le juge de l'activité que nous apportons dans l'exercice de notre mandat ; que nous vivions sous ses yeux à chaque heure ; je le répète et je ne saurais trop le répéter ».

J. Simon, *La Politique radicale*, Paris, 1868, pages 91, 92.

mais laissera-t-on le peuple prendre à la direction des affaires une part prépondérante avec l'espoir que les décisions de la majorité sauront respecter ce domaine intangible des droits inviolables, se conformer aux exigences de la justice et de la raison ? Il n'y a pas d'hésitation possible, l'incapacité du peuple est certaine, en matière de gouvernement ; sur ce sujet, aucun de nos écrivains ne montre le moindre optimisme, il semble même, et ceci s'entend, que la confiance diminue, au fur et à mesure que se prolonge l'expérience du suffrage universel. Nous prenons au hasard : « Le gouvernement démocratique, dit Prévost Paradol ,repose sur cette idée que le plus grand nombre des citoyens fait un usage raisonnable de son vote, et voit toujours avec discernement ce qui est conforme à la justice et avantageux à l'intérêt commun... cela n'est pas vrai davantage... si la multitude ne manque pas certainement de vertu, elle manque certainement de lumières (1) ». Mais, dira-t-on peut-être, c'est là un thème connu. Où est la preuve de son fondement ? « Passe encore, répond Schœrer, si l'incapacité populaire n'avait jamais été mise en évidence : on aurait le droit d'en tenir moins de compte ». Il rappelle alors les plébiscites du deuxième Empire, la Commune de Paris, et sa conclusion se formule : « Quelle intempérance de logique, ou si l'on aime mieux, quelle puissance d'abstraction ne faut-il pas, pour regarder comme capables de gouvernement, ou seulement de la gestion de leurs intérêts matériels, ces populations de notre France, que nous savons dans leurs couches inférieures, si arriérées, si ignorantes, si égoïstes, souvent si corrompues ! etc. (2) ».

Ne pouvant agir par lui-même, le peuple agira donc par l'intermédiaire de représentants dont il aura le choix : le

(1) Prévost Paradol. *Op. cit.*, pages 25-26.
(2) Schœrer. *Op. cit.*, pages 20-21.

gouvernement représentatif apparaît ainsi comme une pièce essentielle de la doctrine démocratique libérale ; la liberté est là, c'est l'aboutissant de toute la théorie. Que si maintenant on veut en caractériser les traits, il suffit de tirer les déductions des principes exposés. Et d'abord, la représentation n'est pas conçue comme un succédané du gouvernement direct ; le peuple ne se donne pas des représentants, parce que des circonstances matérielles défavorables s'opposent à l'exercice direct de la souveraineté ; le gouvernement représentatif se justifie par sa valeur intrinsèque, par la supériorité évidente qu'il présente sur le gouvernement direct. « Les partisans du suffrage universel, lisons-nous dans une note rapportée par M. Laboulaye et tirée d'un livre de Sismondi, croient que le seul motif de la société pour déléguer tous ses pouvoirs, c'est l'impossibilité d'assembler une grande nation, pour qu'elle les exerce elle-même... Il n'y a pas un de ces prétendus principes qui ne soit démenti également par le raisonnement et l'expérience (1) ». M. Laboulaye ajoute : « Je recommande cette opinion d'un républicain au rapporteur du projet de constitution. » C'est qu'en effet une autre opinion est en train de se faire jour, et va se dessinant toujours davantage, d'après laquelle « la compétence des masses ne se borne pas à choisir des représentants, mais embrasse tout ; la souveraineté du peuple enfin n'est pas un droit latent et qui s'exerce par délégation, mais un droit qu'il faut appeler à

(1) Laboulaye. *Op. cit.*, page 80. « J'attends avec impatience les raisons jusqu'à ce jour inconnues, qui ont pu décider des hommes sages et responsables des destinées de la France à préférer aux conditions simples et usuelles d'une démocratie représentative un système condamné par les politiques de l'antiquité comme des temps modernes, et qui, dans l'histoire, n'est signalé que par des désastres et n'a jamais pu se maintenir. Qu'on me cite une seule démocratie pure qui n'ait pas misérablement avorté ».

s'exercer aussi souvent et aussi directement que le permettent les conditions de la vie nationale (1) ».

Aussi bien, l'école libérale est loin de penser que ce soit un droit absolu de voter sur les affaires publiques, et sa conception du suffrage s'harmonise de tout point avec l'ensemble du système : après une période d'hésitation, elle a fini par accepter de bonne grâce le suffrage universel, mais elle reste de ceux qui n'y trouvent « qu'un moyen pour arriver au meilleur gouvernement, en intéressant le plus grand nombre de citoyens aux affaires de l'État (2) ». « C'est un mode de votation comme un autre, un mécanisme de gouvernement représentatif qui n'altère pas absolument les conditions de ce régime (3) ». Il les altère si peu que nous en reconnaissons bientôt les diverses propositions.

1° L'élection est définie la sélection des plus capables dans l'État, et le peuple considéré comme capable de choisir les hommes chargés de délibérer et de décider en son nom. Il n'est pas un écrivain libéral qui n'eût souscrit à ce passage de J. Simon : « Mais la foule est compétente pour choisir ses représentants. Chacun de ses membres, pris à part, peut être un esprit médiocre, une âme faible ; elle n'en est pas moins dans la plupart des cas, le meilleur et le plus juste des juges. Plus l'eau est profonde, moins elle est corruptible... La pratique moderne est d'accord avec l'histoire. Malgré des erreurs qui ne sont que des accidents, c'est la capacité qui sort de l'élection quand la loi ne gêne pas la manifestation du talent, et quand le talent ne fait pas la faute de s'abandonner lui-même (4) ».

2° Le député est pleinement indépendant. Ici, nous touchons au couronnement du système. La représentation na-

(1) Schœrer. *Op. cit.*, page 17.
(2) Laboulaye, page 79.
(3) Schœrer, page 17.
(4) J. Simon. *La liberté politique*, Paris 1881, page 170.

tionale une fois constituée, tous les droits du peuple sont épuisés : par la délégation opérée, l'Assemblée est devenue l'unique souverain, « elle seule gouverne, elle est un pays légal établi pour 4 ou 5 ans au centre du pays (1) ». Au-dessus d'elle et comme source unique de son inspiration, les lois de la raison et de la justice, comme seul guide du représentant, sa conscience et ses propres lumières. Quant au sentiment, quant au vœu populaire, il n'a pas à être entendu. Déjà de Tocqueville a pris soin de le drainer, de l'épurer, en préconisant le suffrage universel à deux degrés. Le grand inconvénient du système américain, c'est que « lorsqu'un homme... souffre d'une injustice... à qui voulez-vous qu'il s'adresse? A l'opinion publique? C'est elle qui forme la majorité. Au corps législatif? Il représente la majorité, et lui obéit aveuglément. Supposez au contraire un corps législatif composé de telle manière qu'il représente la majorité, sans être nécessairement l'esclave de ses passions... (2) ». Voilà bien l'idéal à réaliser, le danger à éviter. Les écrivains libéraux proscrivent impitoyablement tout mandat impératif, et d'une façon générale, tout ce qui pourrait enchaîner le député aux volontés de l'électeur; on ne saurait prendre, leur semble-t-il, assez de précautions,

(1) Faguet. *Politiques et moralistes du* XIX^e^ *siècle*, tome III, Paris 1891-1900, 3 volumes. Sur de Tocqueville, pages 104 et suiv. « Y a-t-il d'autres moyens d'obvier aux défauts de la démocratie? A la vérité, il n'y en a pas d'autres que ceux qui consistent à conserver dans la démocratie les éléments aristocratiques à peu près conciliables avec elle, et dès que de Tocqueville cesse d'être décentralisateur, il devient plus ou moins aristocrate. D'abord il est parlementaire, ce qui est commun à tous les libéraux, mais ce qui est, sans qu'ils s'en doutent toujours, tandis que la démocratie ne s'y trompe pas, une dernière forme d'aristocratisme... La représentation nationale est une aristocratie non seulement ouverte, mais mobile, mais c'est une aristocratie encore. Une fois constituée, elle seule délibère régulièrement dans le pays et elle seule... »

(2) De Tocqueville. *Op. cit.*, pages 145-146.

pousser assez loin l'intransigeance. « La pire espèce des députés, écrit M. Vacherot, est cette catégorie de courtisans de l'opinion, qui votent toujours les regards tournés vers les électeurs, au lieu de voter sous l'inspiration de leur conscience, et sous l'impression des questions ou des situations qui font le sujet des débats ». Quelques-uns estimeront, non sans raison, que c'est faire bon marché de cette volonté populaire dont on salue cependant la puissance grandissante. « C'est aux électeurs de bien choisir, répond M. Vacherot ; le choix fait, ils doivent laisser aux élus toute liberté de voter... quitte à les rendre responsables des fautes imputables à leur improbité, à leur incurie ou à leur incapacité (1) ».

Telle est, dans son cadre et dans sa teneur, cette théorie si intéressante, par l'essai de conciliation qu'elle a tenté entre l'idée démocratique et l'idée libérale. Dirons-nous maintenant que le but poursuivi a été atteint ? Les libéraux pensaient : « que le concours de tous à l'élection devait exclure le privilège, fonder l'égalité, et par conséquent la liberté, tandis que la concentration du pouvoir législatif dans la main des élus, sans mandat impératif ni cahiers, assurait les droits de la raison et de la justice (2) ». Croyant qu'ils avaient suffisamment concédé au principe de la souveraineté populaire, ils ne craignaient pas de constituer une aristocratie élective dans l'État.

Or il se trouve que les élus de la démocratie nouvelle, loin de conserver l'autonomie de leur jugement propre, le droit et la fonction d'exprimer librement et par eux-mêmes la volonté nationale, deviennent de plus en plus les simples traducteurs, les enregistreurs de voix du dehors sans cesse plus impérieuses : le corps électoral ne se contente plus d'élire, mais veut encore que sa volonté soit entendue. La

(1) Vacherot. *Op. cit.*, page 346.
(2) Jules Simon. *La liberté politique*, *Op. cit.*, pages 170 et suiv.

doctrine libérale va donc contre les faits, et dès lors, si elle constitue un noble effort vers l'idéal, si elle est en présence du fait démocratique, comme un beau plaidoyer en faveur de la liberté, du moins elle chancelle atteinte d'un vice capital. Les libéraux ont été aveuglés par ce mot de liberté qui « après tous les progrès de la science sociale, est encore, dit M. Vacherot, le dernier de la politique et de la civilisation (1) » ; ou du moins ils ont fait preuve d'un optimisme assez peu justifié par la conscience pourtant très nette, qu'ils avaient des puissances incluses en ce suffrage universel auquel ils voulaient bien faire une part, mais refusaient de donner tout, pour ne se pas mettre à la discrétion de forces inconnues.

SECTION DEUXIÈME

Ecole libérale anglaise. — Stuart Mill.

De même qu'en matière économique (2) se rencontrent et s'opposent tout à la fois, par le génie qui les inspire, les deux écoles libérales française et anglaise, de même sur le terrain des constructions politiques, et le problème de la représentation en particulier, se correspondent deux systèmes dont on peut dire que s'ils consacrent des solutions voisines, ils procèdent cependant de tournures d'esprit assez divergentes pour mériter chacun une étude séparée. Nous venons d'examiner la théorie formulée par les libéraux de l'école française, il importe d'en rapprocher les vues de J. Stuart Mill, le représentant le plus autorisé de ce qu'on a appelé le radicalisme anglais (3).

(1) Vacherot. *Op. cit.*, page 11.

(2) Voir le livre de M. Schatz. *L'individualisme économique et social.* Paris. 1907.

(3) Stuart Mill. *Le gouvernement représentatif.* Traduit et précédé d'une introduction par M. Dupont White, Paris, 1862.

L'école française, on s'en souvient, partait de cette observation, que, le caractère démocratique s'affirmant de plus en plus comme celui des sociétés modernes, il fallait dès lors songer à l'organisation d'un gouvernement conforme à l'état de choses nouveau. C'était là une constatation scientifique, en ce sens qu'elle était la constatation d'un phénomène réel; mais aussitôt, l'esprit français reprenait le dessus, et se manifestaient la tendance à poursuivre l'idéal, le retour aux notions métaphysiques de droits antérieurs, imprescriptibles, inviolables, l'optimisme dans l'intransigeance, le tout échafaudé sur une certaine méconnaissance de l'homme (1) qui, politiquement parlant, était devenu comme la cellule du tissu social. « Bien des gens, écrit M. Vacherot, qui prennent l'esprit de routine pour le sens pratique, croient nous fermer la bouche d'un mot : « Votre démocratie est une chose belle et juste, mais impossible » Tout ce qui est juste est possible tôt ou tard ; ce n'est plus qu'une question de temps et d'occasion (2) ».

Tout autre est l'aspect, sous lequel se présente la théorie soutenue par J. Stuart Mill, dans son traité du gouvernement représentatif. Outre que par essence le tempérament anglo-saxon, à la différence du tempérament latin, est porté à limiter « la spéculation au domaine des faits saisissables, à une fin immédiatement utile, à subordonner sans cesse l'idée aux contingences, à la relativité du milieu réel (3) », Stuart Mill a subi l'influence décisive de Bentham, le promoteur de ce principe utilitaire qui occupe une place si importante dans la philosophie anglaise. C'est avec Bentham qu'il a commencé. « Le principe de l'utilité, dit-il, compris comme Bentham le comprenait... devint la clef de voûte qui fit tenir

(1) Comparer avec les vues autrement perspicaces de Stuart Mill sur la psychologie des classes maîtresses du pouvoir et notamment des classes ouvrières. Voir la fin du chapitre.

(2) Vacherot. *La démocratie*, 1860, préface.

(3) Schatz, *Op. cit.*

en un seul corps tous les éléments détachés, qui avaient composé jusqu'alors, comme autant de fragments isolés, mes connaissances et mes croyances (1)». Plus tard, il est vrai, il passa à l'école d'Auguste Comte, mais, ce faisant, il suivait encore « le courant des idées utilitaires jusqu'au point où elles débouchent et se perdent dans un système plus vaste (2) », la philosophie positive excluant, elle aussi, tout ce qui dépasse l'expérience, et se tenant délibérément en dehors de la métaphysique.

Lors donc que Stuart Mill recherche le critérium d'une bonne forme de gouvernement, le principe sur lequel il se fonde est naturellement celui de l'utile ; s'il lui parait que la meilleure solution est celle qui investit de la souveraineté, ou pouvoir suprême décidant en dernier ressort, la masse réunie de la communauté (3), c'est pour la même raison qu'à Bentham : se basant sur le principe de la préférence de soi-même, ce dernier avait préconisé la démocratie, comme la seule forme capable de réaliser la fin de la société, à savoir la plus grande somme de bonheur possible : n'était-il pas évident, en effet, que par le contrôle de chacun sur chacun, personne ne devait l'emporter, tout intérêt personnel étant supprimé qui ne cadrerait pas avec l'intérêt général ? De même, une des propositions essentielles de Stuart Mill est que « chacun est le seul gardien sûr de ses droits et de ses intérêts (4) » ; et si, pour cet individualiste convaincu, le gouvernement populaire a aussi le grand avantage de

(1) *Mes Mémoires*, par J. Stuart Mill, Trad. Paris, 1874.

(2) Schérer. *Études sur la littérature contemporaine*, Paris, 1891, tome I, pages 300-301.

(3) Stuart Mill, *Op. cit.*, page 65.

(4) Stuart Mill, page 66 : « La première proposition, que chacun est le seul gardien sûr de ses droits et de ses intérêts, est une de ces maximes élémentaires de prudence que suit implicitement, toutes les fois que son intérêt personnel se trouve en jeu, toute personne capable de diriger ses propres affaires ».

développer les facultés personnelles de chaque citoyen, il garde celui, non moins estimable, d'assurer le bien-être de la masse par le contrôle efficace de tous.

Cependant, et c'est bien le fait du génie anglais de n'accorder aux principes qu'une valeur relative, qu'une confiance limitée, Stuart Mill ne suit pas jusqu'au bout le principe de l'utile. « Il y incline visiblement, et y adhère plus d'une fois, mais il ne s'y livre jamais tout entier.... » Il résiste en particulier à certaines conséquences qui en découlent logiquement : l'utile, comme principe politique, « veut le gouvernement direct comme la plus haute certitude que puissent avoir les intérêts de se faire compter selon leur taille et leur nombre; ... il veut enfin, à défaut... le mandat impératif, sans quoi les intérêts du représenté pourraient être omis, interceptés par le représentant » (1). Mais ni l'une ni l'autre de ces conséquences ne sont admises de Stuart Mill. Le fond de son système, c'est bien, nous l'avons dit, le gouvernement par les gouvernés, mais le gouvernement avec l'aide de représentants, ces derniers devant d'ailleurs constituer une minorité d'élite, et assurer le gouvernement des meilleurs.

Et en effet, qu'on ne se trompe pas sur la valeur des motifs invoqués par Stuart Mill à l'appui du type représentatif. « Puisque dans une communauté, dit-il (2), qui dépasse les bornes d'une petite ville, chacun ne peut participer personnellement qu'à une très petite portion des affaires publiques, le type idéal.... ». Peut-être pourrait-on croire, devant cette raison d'ordre matériel, que le peuple, forcé d'agir

(1) Stuart Mill, préface, pages XLIX et L. Dans cette introduction, M. Dupont White expose et oppose deux grandes manières de comprendre le représentatif, l'une mettant la souveraineté de la raison, l'autre le principe de l'utile, à la base des constructions politiques et sociales.

(2) Stuart Mill. *Op. cit.*, page 83.

par intermédiaire, va du moins retenir le plus qu'il pourra de l'exercice de la souveraineté : Stuart Mill n'est-il pas d'ailleurs partisan de tout ce qui peut élargir l'intelligence politique individuelle ? Mais ce serait mal interpréter la pensée du grand philosophe anglais : pour appeler le peuple au gouvernement, il n'en remet pas moins la direction des affaires aux hommes, dont l'indépendance de jugement et l'élévation d'esprit feront prévaloir les intérêts généraux sur les intérêts particuliers. « Mon père, écrit-il, pensait que du moment que la législature ne représenterait plus l'intérêt d'une classe, elle tendrait à représenter l'intérêt général, honnêtement et avec la sagesse qui convient, puisque le peuple dirigé par les hommes éclairés choisirait en général bien les personnes qui doivent le représenter, et après cela laisserait à ceux qu'il aurait choisis une pleine liberté (1) ». Cette opinion est celle de Stuart Mill ; au contrôle du peuple il veut combiner l'organisation la plus parfaite du pouvoir, et pour lui, comme pour son père, le problème politique consiste à rechercher les conditions de stabilité, sans lesquelles aucun bon gouvernement ne saurait subsister.

Or sa connaissance de l'homme lui montre que, du jour où une portion quelconque de la société arrive au pouvoir, elle tend à en user à son profit : le grand danger des démocraties, comme de toutes les autres formes de gouvernement, c'est la législation de classe, ce sont les intérêts sinistres de ceux qui possèdent la puissance (2) ; à chaque instant, l'équilibre social menace d'être rompu par la satisfaction exclusive d'une catégorie d'intérêts. Il faut le consolider, et comment ? En permettant, d'abord, à tous les intérêts d'être représentés ; Stuart Mill est en effet partisan de

(1) Mes mémoires. *Op. cit.*, pages 100-101.

(2) Stuart Mill. *Op. cit.*, page 151 : « Ce danger est celui... d'un gouvernement qui recherche... le profit immédiat de la classe dominante au détriment durable de la masse ».

la représentation proportionnelle (1). En favorisant, ensuite et surtout « l'intervention et le poids des meilleurs, qui se trouvent dans toutes les classes et au-dessus de tous les intérêts de classe, un petit nombre sans doute, une minorité partout, mais capable peut-être de tout décider, en se réunissant aux fractions dont l'intérêt se rencontre avec la justice (2) ». Dégager la capacité, voilà bien l'idée maîtresse du système que nous étudions ; il est aisé de s'en rendre compte,en en parcourant les principaux aspects (3).

Pourquoi Stuart Mill préconise-t-il le vote plural (4), cette solution ingénieuse qui commence par donner une voix à chaque citoyen, et distribue ensuite, comme un reliquat disponible, des voix aux électeurs, proportionnellement à leur capacité ? C'est que Stuart Mill, après avoir posé que chacun est le meilleur gardien de ses intérêts et doit pouvoir par l'action politique développer ses facultés individuelles, pense aussi que le suffrage est une fonction pour laquelle tous ne montrent pas la même aptitude : il y a dans la société des capacités très étendues qui risqueraient d'être inutiles, en devenant la proie d'une majorité de travailleurs manuels dont il faut redouter le niveau peu élevé d'intelligence politique. Y a-t-il quelque moyen d'obvier à ces maux ? Oui, répond Stuart Mill ; il faut émanciper la capa-

(1) Voir le chapitre. De la vraie et de la fausse démocratie, page 155.

(2) Stuart Mill. *Op. cit.*, introd. page L.

(3) Stuart Mill, pages 153-154 : « Le système représentatif devrait être constitué de façon à... ne... permettre à aucun des divers intérêts de classes d'être assez puissant pour l'emporter sur la vérité et la justice unies aux autres intérêts de classes. Il devrait toujours y avoir un tel équilibre entre les intérêts particuliers, que chacun d'eux ne pût compter sur le succès qu'à la condition d'attirer à lui la plupart des personnes qui agissent d'après des motifs plus élevés et des vues plus vastes et plus éloignées. »

(4) Stuart Mill. Voir le chapitre sur l'extension du suffrage, pages 191 et suiv.

cité, en grandir l'influence pour lui permettre de lutter avantageusement contre le nombre ; ainsi la capacité elle-même se dégagera de l'élection. De sorte que si Stuart Mill poursuit, comme les libéraux français, une démocratie où la conduite des affaires soit remise aux meilleurs, comme eux, il ne se contente pas de cette affirmation si souvent répétée, que le peuple est habile au choix; ajoutons qu'à la différence de Tocqueville, il n'a pas eu d'illusions sur la valeur de cet expédient qu'est le suffrage à deux degrés, et a bien vu qu'il aboutissait dans la plupart des cas au même résultat que le suffrage direct (1).

Comme on s'y attend, Stuart Mill n'est pas partisan du mandat impératif. De cette capacité qu'il a recherchée, il se rend bien compte qu'elle « ne servirait de rien, si elle ne conduisait pas quelquefois un homme à des conclusions différentes de celles où arrivent sans étude des facultés ordinaires (2) ». Du représentant supérieur sous le rapport intellectuel, il est donc à penser qu'il ne sera pas « toujours d'accord avec la majorité de ses commettants, comme aussi qu'en pareil cas son opinion sera presque toujours la meilleure des deux. Il s'en suit que les électeurs n'agiront pas sagement, s'ils exigent pour prix de leur vote une conformité absolue à leurs opinions (2) ».

Seulement, on se tromperait sur Stuart Mill, à croire tranchée par là cette question si intéressante des relations du député avec ses commettants. Nous l'avons dit, l'esprit anglais est par dessus tout conscient des réalités, soucieux

(1) Voir : Devrait-il y avoir deux degrés d'élection? Pages 222 et suiv. Notamment, page 226 : « ...Si sa volonté n'est pas satisfaite de la limite que la loi lui impose, et s'il désire faire un choix direct, il le peut malgré la loi. Il n'a qu'à choisir pour électeur un partisan connu du candidat qu'il préfère ou quelqu'un qui s'engage à voter pour ce candidat. »

(2) Stuart Mill. *Op. cit.*, pages 269-270.

des contingences (1) ; une fois de plus, nous le constatons : — « Jusqu'ici, écrit Stuart Mill, le principe est évident, mais il y a des difficultés réelles à l'appliquer, et nous commencerons par les exposer dans toute leur force ». Le fait de donner une base utilitaire au gouvernement par le peuple entraîne en effet la responsabilité du député vis-à-vis des commettants ; « ces derniers sont juges de la manière dont il remplit sa fonction, et comment en jugeront-ils si ce n'est d'après le criterium de leurs propres opinions ? Et même comment le choisiront-ils tout d'abord, si ce n'est d'après le même criterium (2) ? » Il semble dès lors qu'on puisse difficilement reprocher aux électeurs de ne pas faire abstraction de leur propre opinion, d'estimer utile d'être représentés par un homme qui partage leurs vues, et même, pour être sûrs que sa conduite ne viendra pas tromper leur attente,

(1) Il serait curieux de suivre la trace de cet esprit, à travers les diverses questions successivement envisagées par Stuart Mill. Nous retenons simplement que le philosophe anglais se trouve souvent conduit à des solutions différentes de celles généralement acceptées. Il en est ainsi, notamment, sur la question de la deuxième Chambre, qu'on a pourtant coutume de regarder comme une pièce essentielle du gouvernement dit représentatif. Sur la question de la deuxième Chambre, pages 283 et suiv. « De toutes les questions relatives à la théorie du gouvernement représentatif, aucune n'a été plus controversée, particulièrement sur le continent, que la question des deux Chambres comme on l'appelle. Elle a bien plus occupé l'attention des penseurs qu'un grand nombre de questions dix fois plus importantes ; et on l'a regardée comme une sorte de pierre de touche pour reconnaître soit les partisans de la démocratie limitée, soit les partisans de la démocratie illimitée ».

Pour ma part, j'attache peu de valeur au frein que peut imposer une deuxième Chambre à une démocratie que rien ne modère d'ailleurs. Et j'incline à penser que si l'on est venu à une conclusion juste sur toutes les autres questions constitutionnelles, il est peu important, comparativement parlant, que le Parlement se compose de deux Chambres ou d'une. »

(2) Stuart Mill. *Op. cit.*, page 270.

d'exiger de lui des promesses pour l'avenir, de lui lier les mains par certains engagements.

Telle est l'objection, et elle paraît si forte à Stuart Mill que de fixer des principes intransigeants, il se garde bien, et compte avec la raison sur la moralité politique pour assurer à la supériorité toute l'indépendance à laquelle elle a droit. Il est permis, cependant, de soumettre aux électeurs quelques règles de conduite, à titre d'indications. Qu'ils veuillent, au moment des élections, connaître les sentiments du candidat, c'est un désir très légitime, et ils ont le droit et le devoir de lui refuser leurs suffrages, en cas de discordance sur les principaux articles de leurs croyances politiques. Mais il faut qu'une fois cet examen subi, ils laissent à l'élu toute liberté pour gérer leurs intérêts, qu'ils n'exigent pas d'engagements formels, « à moins que par suite de circonstances sociales défavorables ou d'institutions vicieuses, les électeurs ne soient tellement bornés pour leur choix, qu'ils aient à prendre une personne soupçonnée par eux de subir des influences hostiles à leurs intérêts (1) ». En tout cas, ils ne doivent pas se lasser de chercher un représentant d'une valeur telle, qu'il n'y ait pas à le contraindre, qu'on puisse sans danger l'abandonner à l'inspiration de son propre jugement.

Et ainsi, même dans cette démocratie organisée, et déjà préservée par la représentation des minorités et le vote plural, le représentant ne sera pas un délégué. Mais il se peut que les garanties n'aient pas été prises, dont Stuart Mill entoure la démocratie. Alors, « nulle parole ne peut exagérer l'importance qu'il y a en principe à laisser au représentant pleine et entière liberté : car, ce serait alors la seule chance qu'on eût, sous le régime du suffrage universel, pour

(1) Stuart Mill. *Op. cit.*, page 280.

que d'autres opinions que celles de la majorité puissent se faire entendre au parlement (1) ».

Sage précaution, dirons-nous, pièce essentielle de cette démocratie libérale dont Stuart Mill édifie la construction politique, mais précaution illusoire dont les faits ont démontré l'inanité ou tout au moins le peu d'efficacité. C'est plutôt, en effet, vers la démocratie autoritaire qu'ont évolué les classes ouvrières, vers un état où la seule chance d'échapper aux dangers redoutés de Stuart Mill eût été « la tendance que peuvent avoir les masses sans éducation, à choisir des représentants ayant de l'éducation, et à s'en rapporter à leurs opinions (2) ». Mais cette chance ne s'est pas présentée ; il eût été d'ailleurs d'un optimisme un peu osé de trop compter sur elle ; la sagacité de Stuart Mill lui-même ne s'y est pas trompée. « Si une fois maîtresses de la toute puissance politique, les classes ouvrières imposaient volontairement, de cette façon ou d'une autre, une contrainte considérable à leur propre volonté et à leur propre opinion, elles se montreraient plus sages qu'aucune classe maîtresse du pouvoir absolu ne s'est jamais montrée et ne se montrera jamais sous cette influence corruptrice (3) ».

SECTION III

Le gouvernement représentatif et les sociologues.

L'idée commune aux écrivains que nous rapprochons, est que le développement des sociétés, tout en rendant nécessaire la participation du peuple au gouvernement du pays, implique aussi remise de la puissance entre les mains

(1) Stuart Mill. *Op. cit.*, pages 281-282.
(2) Stuart Mill, page 282.
(3) Stuart Mill, page 282.

d'un petit nombre, à une autorité suffisamment éclairée pour assumer la charge sans cesse plus lourde de la direction des affaires publiques. Ici, le point de vue sociologique domine; et, sous ce jour, le gouvernement représentatif, avec sa règle essentielle de l'indépendance du représentant, est regardé comme étant seul « à la taille des temps modernes, à l'usage d'un grand peuple (1) ».

Pour ce qui est de la souveraineté populaire : il ne s'agit pas d'un dogme, d'un principe fondamental que l'on présente comme l'assise de tout gouvernement; envisager ainsi le droit du peuple serait croire que la marche des sociétés va être compromise, s'il lui arrive un seul instant d'être méconnu; mais, malgré qu'on en ait pensé autrefois, et même jusqu'à nos jours, la volonté, qu'elle soit celle d'un seul, de plusieurs ou de tous, n'est pas l'agent déterminant des destinées du monde, et voilà pourquoi la philosophie positive « ne reconnaît qu'avec des restrictions ce qui est nommé dans le parti révolutionnaire, le dogme de la souveraineté populaire... ». « La volonté du peuple, pas plus que celle d'un roi ou d'un législateur, ne peut changer les conditions essentielles de l'existence des sociétés et de leur développement (2) ».

Si la souveraineté populaire n'a pas la valeur d'un principe absolu, il arrive cependant dans l'histoire un moment où elle se revêt de légitimité. « Cette même philosophie, dit M. Littré, reconnaît que, à un certain point du développement des peuples, ils ont le droit et le devoir de nommer ceux qui font les lois et le gouvernement (3) ». Cette conclusion était déjà celle d'un esprit original et indépendant, M. Du-

(1) *La Liberté*, par Stuart Mill, traduit et augmenté d'une introduction par M. Dupont White, Paris 1864, introduct., page 74.

(2) E. Littré, *Philosophie positive et sociologie contemporaine*, Paris, 1876, page 461.

(3) Littré, *Ibidem*.

pont White, qui, ayant considéré une société progressive et vu les fonctions de l'État se multiplier, se demandait comment concilier la liberté avec le rôle croissant de l'organisme social. Devenu si puissant, il fallait de toute évidence, lui semblait-il, que la société fût appelée à le constituer. « Que deviendrait-elle, corps et âme, l'État ayant les dimensions que nous avons vues, si elle n'instituait l'État? Quand les lois ont l'énorme charge et de l'ordre et du bien public, quelle serait la condition d'une société étrangère à ses lois? Gouvernés avec cette plénitude par un gouvernement qui ne serait pas leur créature, les hommes subiraient une servitude inconnue à leurs plus misérables ancêtres, si ce n'est peut-être aux sujets de Néron et d'Héliogabale (1) ».

Ainsi le peuple formera le gouvernement ; mais là s'arrêtera sa participation aux affaires publiques : à cette phase des sociétés moins encore qu'à toute autre, il ne peut être question d'exercice direct de la souveraineté. Que l'on songe en effet aux intérêts nombreux, variés, « armés de toutes pièces » dont elles sont le théâtre ; et on se convaincra que, pour arriver à un plein développement, elles ont besoin d'être conduites par des esprits supérieurs. « Je suis d'accord

(1) *La Liberté, Op. Cit.*, Introduct., page 72. Les idées de M. Dupont White constituent un mélange curieux de libéralisme et d'aristocratisme. Libéral, M. Dupont White l'est sans aucun doute ; qu'on lise plutôt: « Et ce qui s'impose ici avec tant de certitude et de rigueur, ce n'est pas la liberté toute seule, mais encore la liberté avec certaines circonstances. Je veux parler de deux choses : presse libre, élections fréquentes. C'est l'office de la presse de surveiller l'exercice du mandat politique, et de préparer ainsi le jugement à porter sur le mandataire... Quant aux élections, il importe qu'elles soient fréquentes... On rappelle un gouvernement à ses devoirs en le rappelant à son origine : on lui apprend, à chaque comparution devant ses constituants, qu'il peut retourner en poussière ; on y fait entrer les influences du dehors, pas à pas, et à mesure qu'elles paraissent », page 72. Aristocrate, M. Dupont White l'est aussi, on le verra bientôt.

avec M. Dupont White sur un point essentiel, écrit M. Littré : l'avancement moderne de la civilisation exige que l'étude et la gestion des intérêts généraux soient entre les mains d'une autorité assez éclairée par ses connaissances positives pour en faire l'application, assez élevée pour embrasser l'ensemble et être impartiale, assez forte pour triompher des résistances fragmentaires : c'est ce que M. Dupont White nomme « centralisation » (1).

Sur ce point, il est assez curieux de relever qu'après nos grands revers de 1870, et alors que la politique radicale réclamait avec une insistance croissante une application intégrale, parce que logique, du principe démocratique, ç'a été le rêve d'un grand nombre d'esprits (2) de pratiquer une sélection dans la masse, de former une tête véritablement capable de légiférer et d'administrer. « Il est injuste, a écrit Renan, de rejeter toutes les fautes sur le compte du dernier régime... La vérité est que toutes nos faiblesses eurent une racine plus profonde... la démocratie mal entendue (3) ». Le suffrage universel non organisé est une grosse erreur, parce qu'il serait contre nature « qu'une moyenne intellectuelle, qui atteint à peine celle d'un homme ignorant et borné, se fît représenter par un corps de gouvernement éclairé, brillant et fort (4) ». Il faut aller délibérement vers la supériorité intellectuelle et morale, en qui seule réside la cons-

(1) Littré, *Op. cit.*, page 229.

(2) Consulter Georges Sand et Flaubert. *Correspondance,* Paris, 1905, page 284, « Renan a dit cela supérieurement dans la préface de ses *Questions contemporaines*. Ce qu'il nous faut avant tout, c'est une aristocratie naturelle, c'est-à-dire légitime. On ne peut rien faire sans tête, et le suffrage universel, tel qu'il existe, est plus stupide que le droit divin. Cependant, il faut respecter la masse, si inepte qu'elle soit, parce qu'elle contient des germes d'une fécondité incalculable. Donnez-lui la liberté, mais non le pouvoir »,

(3) Renan, *La réforme intellectuelle et morale,* 1872, page 43.

(4) *Ibidem*, page 47.

cience de la nation. C'est qu'en effet, le pays est autre chose qu'une collection d'individus: «C'est une âme, une conscience, une personne, une résultante vivante (1) ». Et cette âme ne doit être cherchée que: « dans la partie éclairée de la nation, laquelle entraîne et commande le reste. La civilisation, à l'origine, a été une œuvre aristocratique, l'œuvre d'un tout petit nombre (nobles et prêtres)... la conservation de la civilisation est une œuvre aristocratique aussi (2) ».

Que ce plaidoyer en faveur des élites ne prenne dans la bouche des Dupont-White, ou des Littré, une tournure aussi intransigeante, presque antidémocratique, il s'en faut de très peu : M. Dupont White en effet entend bien que le mandat politique soit « incessamment retrempé à sa source, renouvelé par la nation souveraine (3) » ; mais on ne peut

(1) Renan, *La réforme intellectuelle et morale*, 1872, page 47.

(2) *Ibid.*, page 67, Lire encore page 49 : « Une société n'est forte qu'à la condition de reconnaître le fait des supériorités naturelles... » page 69: « Rappelez-vous ce qui a tué toutes les sociétés coopératives d'ouvriers : l'incapacité de constituer dans de telles sociétés une direction sérieuse, la jalousie contre ceux que la société avait revêtus d'un mandat quelconque, la prétention de les subordonner toujours à leurs mandants, le refus obstiné de leur faire une position digne. La démocratie française fera la même faute en politique : il ne sortira jamais une direction éclairée de ce qui est la négation même de la valeur du travail intellectuel et de la nécessité d'un tel travail ».

Voir encore sur Renan : *Le Correspondant*, 10 juin 1909. La politique de Renan par M. Emile Faguet. M. Faguet écrit qu'aux yeux de Renan « le rôle d'un Parlement n'est pas de refléter l'âme d'un pays, il est de la créer, et c'est ce que les parlementaires oublient toujours. L'âme d'un pays, si l'on peut parler ainsi, est multiple, multiforme, flottante et confuse. Il ne s'agit pas de la traduire en textes de lois; il s'agit de faire des textes de lois, qui soient si conformes à l'intérêt de tout le pays, qu'ils deviennent, dès qu'ils sont promulgués, une partie de la conscience populaire, laquelle se connaissait mal, et laquelle, maintenant, se reconnaît en eux. Le Parlement doit être le cerveau d'un pays ».

(3) *La Liberté. Op. cit.*, introd. page 72.

oublier que dans son livre de l'*Individu et de l'État*, il a écrit cette phrase caractéristique : « Le pouvoir social émane des individus ; il en est fait ; il ne les représente pas. Il représenterait à ce compte trop de vices et d'inepties. S'il n'était que leur image et non leur règle, à quoi servirait-il ? La loi n'est pas une expression de la société, mais de la conscience ; de même que la grammaire est la théorie des langues et non celle des jargons, des patois. On l'a dit excellemment : la souveraineté appartient à la raison. Il s'en suit que l'État peut bien tenir son existence de la société, mais qu'il reçoit sa mission de plus haut (1) ».

Ce n'est pas tout : dans la pensée presque mystique de M. Dupont White, les détenteurs du pouvoir se sont pour ainsi dire détachés du commun des mortels, une lumière divine les auréole, ils ont acquis la fameuse valeur de position. « Autre chose est l'homme dans une fonction qui l'exalte, l'isole et le transfigure, ou l'homme borné uniquement au soin de vivre (2) ». Il y a inégalité profonde entre les hommes. Cette même idée fera dire à M. Littré : « Il faut que les plus capables aient la gestion des intérêts sociaux, qu'ils composent une aristocratie à laquelle la sagesse humaine doit se confier (3) ».

(1) Dupont White. *L'individu et l'État*, 3e édit., Paris 1865, p. 166.

(2) *Ibid.* Voir pages 163 et suiv. Déjà, dans son introduction au livre de Stuart Mill sur le gouvernement représentatif, et bien d'ailleurs qu'il s'interdise de conclure, la préférence de M. Dupont-White s'est fait sentir pour le gouvernement de la raison qu'il oppose au gouvernement de l'utile. « Regardez-moi ce portefaix sans idée, ce fat perdu d'égoïsme : ... Voilà les souverains qu'on vous propose ». Il est vrai que Stuart Mill préconise des remèdes à cette infirmité du gouvernement démocratique. Mais Dupont-White ne peut s'empêcher de rappeler « une autre législation qui a vécu sous nos yeux (Restauration et Monarchie de juillet), qui a fourni une carrière agitée, mais brillante et salutaire ». Stuart Mill, 1862, *Op. cit.*, introd. pages LVIII-LIX.

(3) Littré. *L'Établissement de la troisième République*, page 518,

Devant cette abdication de la souveraineté entre les mains d'un petit nombre, les esprits libéraux se révolteront peut-être, crieront à la diminution de l'individu, à l'illusion d'un droit politique qui se résume en un choix de représentants dont il faudra subir ensuite les volontés. Qu'on ne s'y trompe pas : ce qu'on croit être la tyrannie n'est que la liberté, ou tout au moins, n'est que la manifestation d'un état de choses beaucoup plus général, l'état naturel d'une société progressive, d'une société qui se civilise. Pourquoi se plaindre dès lors de ce qui se trouve être la marque la plus éclatante du progrès social? Pourquoi, devant l'abdication incontestée que suppose l'élection d'un représentant, s'étonner quand nous accomplissons chaque jour le même acte sans aucune protestation ? Le citoyen récrimine en effet pour être borné dans la sphère de l'activité politique par le fait d'une représentation indépendante. Mais, dit M. Dupont White : « Notre vie est pleine de choses que nous traitons chacune comme la politique, c'est-à-dire par des actes de volonté rares et clairsemés... Ainsi dans le domaine des affaires où l'association remplace à grands pas l'industrie isolée, l'individu ne fait acte de volonté que le jour où il s'associe. Ainsi encore, dans cette infinité de circonstances où le service des intermédiaires est inévitable (1) ». Plus une société progresse en effet, plus se multiplie le nombre des choses que nous ne pouvons faire directement, et pour l'exécution desquelles nous choisissons des mandataires (2). En sommes-nous diminués pour au-

cité par M. Deslandres. *Le développement du Parlement pendant le* XIX^e^ *siècle,* Dickinson, Paris 1906, préface.

(1) Stuart Mill. *La liberté. Op. cit.*, introduct., page 75.

(2) *Ibid.*, page 76.,. « Ce qui vous paraît en politique une élimination de l'individu, n'est que le complément d'une série d'éliminations semblables dont est semée la voie du progrès. Cette gradation est frappante et se mesure à l'ascension d'une société. Plus la civili-

tant, considérons-nous notre liberté comme aliénée? Loin de là. C'est notre liberté même qui s'exerce dans la fonction du choix. Eh bien, il n'en va pas autrement en matière de gouvernement; les affaires publiques se compliquent, dans la même proportion que les affaires privées ; « quand vous ne pouvez suffire à celles-ci, espérez-vous par hasard suffire aux autres, abolir le mandat politique, vous passer de représentants ?... Ceci est la chimère du gouvernement direct... (1) Créer des pouvoirs, tel est le dernier mot du progrès politique,.. telle est la fonction qui échoit au plus grand nombre dans une société ascendante (2) ».

Ainsi, le gouvernement représentatif se trouve justifié au point de vue sociologique : comme on peut s'en rendre compte, l'esprit d'où procèdent les conclusions auxquelles nous aboutissons est nettement aristocratique; sans conteste, nous sommes arrivé à l'autre extrémité de cet arc-en-ciel, auquel fait allusion M. Deslandres (3), et qui représente si bien la gamme des différentes théories démocratiques ; nous en sommes venu aux teintes du violet foncé.

— Ayant dit ce que nous pensions des théories libérales, notre opinion concernant la valeur des idées sociologiques sera vite énoncée : par un a fortiori évident, elles sont à condamner, du fait même de l'évolution démocratique ; rien, dans l'histoire du XIXe siècle, ne permet de présumer que le peuple, réalisant de jour en jour sa souveraineté, soit disposé à remettre ses destinées au gouvernement d'une élite quelconque. Il semblerait plutôt que les démocraties ont une tendance marquée à écarter toute supériorité. C'est

sation monte chez un peuple, plus elle multiplie les choses faites pour nous et qui ne peuvent l'être par nous...»

(1 et 2) Stuart Mill. *La Liberté. Op. cit.*, introduction, pages 77-78-81.

(3) Deslandres. Du fondement de la loi. *Revue de droit public*, 1908.

là un de leurs plus graves défauts. « Nier l'autorité et la capacité, se détourner volontairement de la compétence et de l'aptitude, inscrire sur la coquille le nom d'Aristide, c'est peut-être se prémunir contre l'ambition des « meilleurs », aristoi ; mais c'est parfois laisser la place aux pires (1). » Au surplus, le mal causé par l'envie démocratique commence à se faire sentir : n'est-ce pas devenu un lieu commun, à l'heure actuelle, que de dépeindre la décadence et l'abaissement de niveau des assemblées représentatives (2) ?

SECTION QUATRIÈME

La théorie juridique du mandat représentatif

« De même que, dans les rapports privés, écrit M. Duguit, on a cherché et trouvé derrière la représentation un rapport de droit légal ou conventionnel, mandat, gestion d'affaires, on a aussi cherché un rapport de droit et on a essayé de faire la construction juridique du fait politique de la représentation (3) ».

Or, à ce point de vue, il est un mot dont le succès a été considérable, qui est entré dans la langue « non seulement

(1) Hanotaux. *Histoire de la France contemporaine*, tome III, Paris 1906, page 415.

(2) Evidemment, il n'y a pas que cette cause au phénomène que nous signalons; mais enfin, elle y contribue pour une large part, concurremment avec l'action néfaste exercée par les comités électoraux, et l'abstention toujours plus prononcée des esprits supérieurs. Voir sur ce point d'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement*, Paris 1895, page 247 : « Il suffit de citer au hasard... *Le Matin*, 26 avril 1893 : La médiocrité des assemblées va toujours croissant. A chaque élection, il y a une baisse de la valeur intellectuelle. Un mathématicien pourrait calculer avec une quasi certitude, en quelle année, si le niveau continue à fléchir, les représentants se trouveront inférieurs à la masse des représentés...»

(3) Duguit. *Manuel de droit Constitutionnel*. Paris, 1907. Sur la théorie du gouvernement représentatif, voir page 301 et suiv.

courante, mais officielle et technique (1) », et s'est trouvé, à ce titre, fréquemment employé pour désigner le représentant : c'est celui de mandataire ; on dit que le député accepte son mandat, qu'il exerce son mandat à la satisfaction générale. Que signifie cette expression, et comment définir sous ce jour la situation juridique du représentant ?

Dans notre droit public, à raison même du caractère d'indivisibilité de la souveraineté nationale, on ne peut vraisemblablement soutenir, en théorie du moins, que le député soit le mandataire de ses électeurs : il faudrait pour cela, que les citoyens, compris dans la circonscription électorale, fussent considérés comme titulaires d'un droit pouvant être délégué, comme détenteurs d'une parcelle de souveraineté ; mais c'est là une théorie inadmissible, contre laquelle protestent, pour ainsi dire, les travaux préparatoires de notre droit moderne, tant dans la pensée profonde des premiers Constituants que dans la formule uniformément reproduite, d'après laquelle les députés, nommés par une circonscription quelconque, ne sont pas représentants de cette circonscription, mais de la nation entière. « La souveraineté nationale, écrit fort bien M. Esmein, ne se fractionne point entre les membres de la nation, mais reste l'attribut indivisible et inaliénable de la nation elle-même, dans le développement continu des générations successives (2) ».

Seulement, et voici la thèse classique de l'école française, si le représentant est affranchi de tout lien juridique vis-à-vis de ses électeurs, cela n'implique en aucune manière l'absence totale de mandat : il y a en effet un mandat qui intervient entre deux parties, d'une part la nation souveraine, de l'autre le représentant ou l'assemblée élue ; son but est

(1) Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé.* 3e édit. Paris 1903, page 207.

(2) *Ibid.*, page 216.

de déléguer l'exercice de la souveraineté, et son résultat de produire la représentation, de faire que la volonté du député ou du Parlement tout entier puisse être regardée comme étant la volonté même de la nation.

Qu'on ne soutienne pas cette idée, que la notion de mandat a pu être exacte autrefois, mais ne se trouve plus en rapport avec les conditions nouvelles ; qu'on ne dise pas que « parler de mandat électoral, c'est parler dans la France d'aujourd'hui le langage de l'ancien régime, et méconnaître le changement introduit par la Révolution (1) ». Cet argument ne vaudrait qu'au cas de mandat impératif donné par une circonscription ; mais cette hypothèse vient d'être écartée à l'instant. Et si l'on se reporte à la Révolution, dont on veut faire la source d'un nouvel état de choses, sans aucun doute on relève une modification importante : la nation est substituée au bailliage et à la province ; par la constitution d'une nation une et indivisible, il est réagi contre l'esprit particulariste et égoïste d'autrefois ; désormais, le député le sera de la nation entière, et non pas d'un village ou d'une municipalité ; mais on s'aperçoit aussi que l'idée de mandat persiste, parce qu'elle est l'idée dominante de l'époque. « Ainsi, dira Siéyes, il n'y a et il ne peut y avoir pour un député de mandat impératif, ou même de vœu positif, que le vœu national (2) ». Par une exagération ma-

(1) Courcelle Seneuil. *Préparation à l'étude du droit,* Paris, 1887, page 231.

(2) Consulter Duguit. *Manuel de droit constitutionnel, Op. cit.* — *L'État,* tome II, Paris, 1903, page 172 et suiv.

Voir pages 173-174. « Dire, comme M. Esmein, que le député élu ne tient pas en droit ses pouvoirs de ses électeurs, c'est formuler une proposition sinon inexacte, du moins imprécise. En effet, sans doute chaque député ne reçoit pas un mandat de la circonscription qui le nomme ; mais le parlement acquiert, lui, son droit de la nation qui l'élit. L'assemblée, par le fait de l'élection, acquiert le droit de vouloir pour la nation, et les actes émanés de la volonté du Parle-

nifeste de la notion du gouvernement représentatif, on ne pense donc point que le député puisse user à sa guise de son indépendance; certes il n'a pas à recevoir d'instructions d'une circonscription qui n'a aucun droit à lui en donner, « mais, dit M. Duguit dans son exposé de la théorie française, l'assemblée tout entière doit rendre compte au corps électoral tout entier du mandat qu'elle a reçu... Les élections générales, qui doivent avoir lieu à des époques assez rapprochées, ont précisément pour but de permettre à la nation d'apprécier la façon dont a été exécuté le mandat, qu'elle avait confié à ses représentants (1) ».

Telle est, dans sa simplicité, cette doctrine du mandat, qui constitue en France l'interprétation juridique courante du gouvernement représentatif. Elle a été l'objet de nombreuses critiques, on lui a opposé des constructions bien différentes : nous en sommes actuellement aux théoriciens de la souveraineté nationale; écoutons les objections qu'ils ont adressées à l'idée de mandat, et les solutions qu'ils ont proposées du problème relatif à la situation juridique du représentant.

Le jurisconsulte qui, pour la repousser, s'écarte cependant le moins de la théorie du mandat est M. Esmein. A vrai dire, nous en trouvons chez lui tous les éléments : c'est ainsi qu'il admet le principe de la souveraineté nationale, et, chose importante, ne le diminue en aucune façon. « Ce qui est établi dans l'intérêt de tous doit être réglé par les intéressés, par la volonté générale (2) ». Il affirme que

ment produisent les mêmes effets juridiques que s'ils émanaient de la volonté de la nation. Or cela est bien le résultat d'un mandat. M. Esmein d'ailleurs précise les choses : « C'est, dit-il, de la nation seule que procèdent les pouvoirs des députés comme tous les autres pouvoirs ».

(1) Voir note 2 page précédente.

(2) Esmein, *Op. cit.*, page 179.

de la nation seule procèdent les pouvoirs des députés comme tous les autres pouvoirs; que la délégation s'opère par le corps électoral chargé d'exprimer la volonté de la nation, et qui forme ainsi un échelon intermédiaire, et comme une première représentation. « Les citoyens sont en quelques sorte les premiers et nécessaires représentants de la souveraineté nationale (1) ». Il semble donc qu'il n'y aurait plus qu'à prononcer le mot de mandat, pour définir cette double relation de la nation aux électeurs, des électeurs aux députés, et caractériser à la fois l'une et l'autre fonction. Mais ce mot, M. Esmein ne le prononce pas : « Si ces pouvoirs reposaient sur un mandat, celui-ci ne pourrait provenir en tout cas que de l'autorité qui les confère, c'est-à-dire de la nation entière. Mais c'est autrement que s'analyse le gouvernement représentatif... L'emploi du mot « Mandat » en cette matière est un accident des plus fâcheux, qui a singulièrement contribué à troubler les idées (2) ». Aussi bien M. Esmein s'en tient strictement aux règles du gouvernement représentatif, telles qu'il les a vues se dégager de l'évolution historique. « Ce qui caractérise les représentants du peuple souverain, c'est que dans la limite des attributions qui leur sont conférées, ils sont appelés à décider librement, arbitrairement au nom du peuple, qui est censé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche (3) ».

A une distance beaucoup plus éloignée, se rencontrent d'autres théories, qui reposent bien encore sur la souveraineté nationale, mais en offrent cette fois une image tellement réduite, que l'absence de lien juridique en découle comme une conséquence inévitable entre électeurs et représentants.

(1) Esmein, *Op. cit.*, page 212.
(2) *Ibid.*, page 207.
(3) *Ibid.*, page 249.

C'est M. Courcelle Seneuil par exemple, dont les idées en matière de souveraineté constituent plutôt une négation qu'une reconnaissance du principe : « On affirme comme un axiome, écrit-il, que la nation est souveraine, et qu'en elle réside la plénitude de la souveraineté. Qu'est-ce à dire ? (1). » C'est un non sens, si l'on entend par là que la nation ait le droit de commander, car on « ne peut à la fois se commander et s'obéir (2) ». C'est une notion dangereuse, si elle équivaut à la souveraineté de l'intérêt privé du plus grand nombre, car elle « est contraire à toute morale et à tout droit, et elle conduirait bien vite la nation à sa ruine (3) ». On ne peut l'admettre que comme l'expression de cette vérité, « que le gouvernement doit être constitué dans l'intérêt de la nation, c'est-à-dire de tous les citoyens, d'où on a tiré la conséquence, que le meilleur moyen d'obtenir ce gouvernement, c'était de faire concourir tous les citoyens à sa formation (4) ». Mais, cela ne fait pas que le peuple soit souverain ; il est simplement appelé à désigner le souverain, à constituer le pouvoir législatif ; car « en tout temps, quelle que soit l'origine ou la forme du gouvernement, le pouvoir législatif est souverain par définition (5). »

En conséquence, l'électorat apparaît comme une fonction déférée dans un but nettement déterminé : le choix des meilleurs législateurs ; mais ce n'est qu'une fonction, qui n'a pas à être entourée de ces notions juridiques, dont on a coutume d'embarrasser le droit public. « La fonction d'électeur est trop souvent mal comprise, et son exercice donne lieu à plus d'un sophisme... On dit assez fréquemment que les électeurs représentent la nation, et sont eux-

(1) Courcelle Seneuil. *Op. cit.*, page 220.
(2) *Ibid.*, page 221.
(3) Courcelle Seneuil. *Op. cit.*, page 221.
(4) *Ibid.*, page 220.
(5) *Ibid.*

mêmes représentés par les élus, établissant ainsi une sorte de cascade de mandats successifs. On a ici encore une fois introduit les notions et le langage du droit civil dans le droit public, erreur déjà signalée qui cause fréquemment une confusion regrettable (1) ». — Et nous pénétrons dans le domaine des théories sur le gouvernement représentatif, qui nient au député tout caractère représentatif. « En réalité, on ne trouve nulle part une représentation ni rien qui ressemble à un mandat. L'électeur ne représente pas la nation, et l'élu n'exerce pas la fonction qui lui est conférée en représentation de l'électeur (2) ». Quelques lignes plus loin, M. Courcelle Seneuil ajoutera, toujours dans le même sens, pour repousser cette conception de député mandataire du peuple : « Il n'y a pas de mandat dans l'élection qui désigne les hommes chargés d'exercer le pouvoir souverain. Une fois le vote exprimé, il n'existe plus aucun rapport légal entre l'électeur et l'élu : ils sont absolument indépendants l'un de l'autre (3) ».

— Le peuple nomme son souverain, et obéit ensuite. A cette conclusion aboutit encore la théorie de M. Villey sur la souveraineté nationale, théorie qui se ressent des attaques dirigées par M. Orlando et les jurisconsultes allemands contre l'idée d'un lien juridique entre l'électeur et l'élu, et porte l'empreinte des vues originales de M. Duguit sur les questions fondamentales du droit public. Son point de

(1) Courcelle Seneuil. *Op. cit.*, page 228.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*, page 230, Rapprocher : M. Vareilles Sommières. *Les principes fondamentaux du droit*, Paris 1889, page 472 : « En tout cas, M. Courcelle Seneuil a le sens de la réalité des choses, quand il ne veut pas voir dans les constitutions démocratiques modernes l'application du prétendu principe de la souveraineté du peuple. Il fait très bien remarquer que les députés élus et non pas les électeurs sont le souverain... Qu'on ne présente pas à M. Courcelle Seneuil le député élu comme un mandataire du peuple. »

départ est cette double affirmation que, les hommes étant égaux en droit, aucun n'a le droit de commander aux autres, ensuite, que les hommes ne pouvant vivre qu'en société, une autorité est indispensable pour le maintien de l'ordre social. Il semblerait qu'il y a incompatibilité entre ces deux propositions ; comment concilier en effet l'égalité irréductible des individus et la nécessité d'un gouvernement? « La réponse me paraît simple, dit M. Villey. Ceux-là commanderont légitimement qui commanderont avec l'assentiment de ceux qui sont commandés. La souveraineté nationale, c'est purement et simplement le droit de n'être commandé que par des hommes investis de la confiance de la nation, et acceptés par elle : ou si l'on veut le droit de choisir ses maîtres (1) ». Il y aura donc des individus désignés pour exercer le gouvernement ; on les appellera, si l'on veut, des représentants. Mais il faut abandonner les idées de mandat ou de délégation que, d'après une opinion accréditée, on estimait incluses dans cette dénomination ; et cela, parce que la souveraineté nationale n'est pas ce pouvoir omnipotent qui appartiendrait au peuple, et s'exercerait par délégation, au moyen de représentants de la nation entière. « On dit communément que les députés élus représentent la nation tout entière, non seulement la circonscription qui les a nommés, mais toutes ; non seulement la majorité, mais la minorité. Il serait plus exact de dire qu'ils commandent au même titre à tous, et ce titre a toute la légitimité d'une nécessité sociale absolue. Pour nous, les représentants sont des gouvernants, le régime représentatif suppose la supériorité de l'élu, qui doit commander et non obéir (2) ». Qu'on ne se trompe pas, enfin, sur le but

(1) Villey. La souveraineté nationale, son fondement, sa nature et ses limites. *Revue de droit public*, 1904.

(2) *Ibid.* Voir encore : « Quand donc on entend la souveraineté nationale comme un pouvoir omnipotent, qui appartiendrait

libéral que l'on poursuit, en refusant de voir dans les députés des mandataires, des commissaires, ou des porte-voix de ceux qui les ont élus! « C'est réagir contre des fétiches et contre des fantômes, auxquels on a immolé la liberté individuelle (1) ». Si l'on ne veut faire, en effet, la théorie de la force, il ne faut ériger d'autre pouvoir que celui qui, reposant sur l'assentiment de la nation, tire toute sa justification et toute son étendue des seules exigences de l'ordre social.

APPENDICE A LA SECTION QUATRIÈME

Pour en terminer avec l'idée de mandat appliquée à la représentation nationale, il nous faut signaler enfin les échos trouvés par cette théorie en des pays comme l'Angleterre et l'Allemagne, où le gouvernement de la nation par la nation, le régime représentatif, sont alliés à la forme monarchique : généralement, les auteurs qui ont présenté la notion de mandat comme la traduction des relations d'électeurs à élus ont été influencés par l'examen des faits, par la constatation de rapports réellement existant entre le

au peuple par une sorte de loi naturelle, et dont il appartiendrait au peuple de déterminer souverainement les limites, on fait purement et simplement la théorie de la force, qui est toujours, qu'elle appartienne à un tyran ou à une multitude, le contraire du droit ».

Autre passage : « ... Quand la vie sociale s'est développée au point que l'exercice de l'autorité sociale est devenu une fonction permanente, la plus délicate et la plus difficile de toutes, il faut alors un organe approprié à la fonction ; le gouvernement représentatif s'impose. Ce gouvernement n'est pas un succédané du gouvernement direct, mais un gouvernement autre ; ceux qui l'exercent... sont des gouvernants ayant de par l'assentiment de la nation titre pour commander dans les limites des exigences de l'ordre social, et pas au-delà ».

(1) Voir note 2 page précédente.

corps électoral et les représentants ; mais, d'une façon commune ils se sont attiré les protestations de la doctrine, et ont été bien vite rappelés au respect des vrais principes.

En Allemagne, la théorie de Rieker (1) sur la fiction et la représentation des intérêts particuliers conduit directement au mandat politique. Non pas qu'elle méconnaisse un seul instant les droits du monarque, auxquels une bonne théorie allemande ne manque jamais de payer un tribut légitime. Par dessus les partis politiques, les diversités confessionnelles, il est une pensée que le monarque représente mieux que personne, c'est celle de l'État, et à ce point de vue, on peut dire qu'il est le seul, le vrai représentant de tout le peuple. Mais une fois cet hommage rendu, Rieker considère que le résultat d'une élection est bien de concentrer les voix sur le candidat qui paraît le meilleur défenseur d'un groupe d'intérêts ou d'une catégorie d'opinions déterminés : il n'y a donc véritablement de représentation que celle des intérêts particuliers. Mais bien plus, en vertu d'une fiction juridique basée sur cette circonstance que les représentants sont nommés non seulement par les sujets, mais aussi parmi eux, le corps représentatif peut être regardé comme le peuple tout entier, comme la totalité des sujets, « M. Rieker, dit M. Saripolos..., n'est pas bien éloigné de la conception des proportionnalistes sur le parlement, miroir ou carte réduite du pays (2) ». Aussi, bien qu'il

(1) Rieker « Die rechtliche Natur der Modernen Volksvertretung ». Leipzig, 1893. Voir l'analyse de cette théorie, notamment dans la thèse de M. Saripolos. *La démocratie et l'élection proportionnelle*. Paris, 1899, pages 529 et suiv.

(2) Saripolos. *Ibid.* Nous lisons en note, page 532 « M. Rieker repousse expressément tout mandat politique ; mais sa théorie de la « fiction » et surtout de la représentation d'intérêts particuliers, y mène directement ». Voilà pourquoi nous rapprochons la théorie de Rieker de la théorie du mandat, bien que, pourtant, il se refuse à admettre que le peuple est sujet de droit. Cependant nous recon-

repousse le mandat, sous prétexte que le peuple n'est pas un sujet de droit, le jurisconsulte allemand aboutit au résultat même de la théorie du mandat représentatif, qui est précisément de faire du Parlement comme la nation elle-même. Inutile d'ajouter que cette conception est formellement condamnée par les partisans de la doctrine du Parlement organe de l'État : Laband écrira par exemple, sans cacher le peu de cas qu'il fait d'une semblable construction. « M. Rieker s'élève contre la dénomination d'organe de l'État, donnée à la représentation nationale, mais pour des raisons qui portent complètement à faux... Sa théorie, d'après laquelle la représentation nationale serait, en vertu d'une fiction légale, la collectivité même de tous les sujets, ne me semble pas avoir besoin de réfutation. Alors que la science s'est partout efforcée d'écarter les fictions, il faudrait ici introduire dans la science une fiction nouvelle, dépourvue de toute valeur dogmatique, et antinaturelle au plus haut point (1) ».

En Angleterre, enfin, c'est la théorie d'Austin (2), dans laquelle on peut voir, selon la remarque de M. Dicey, comme la conséquence de cette opinion soutenue par le jurisconsulte, à savoir « que le Parlement n'est pas un corps omnipotent, mais que ses pouvoirs sont pratiquement limités dans plus d'un cas (3) ». A l'encontre de la majorité des auteurs qui placent la souveraineté dans le Parlement,

naissons que la question relative au point d'attache de la théorie de Riekers peut être controversée, et solutionnée différemment. C'est ainsi que nous verrons ultérieurement M. Duguit invoquer cette même théorie à l'appui de ses idées (Voir plus loin la théorie de M. Duguit).

(1) Laband. *Le droit public de l'Empire allemand,* édition française, 1900, tome I, page 446 en note.

(2) Consulter le livre de M. Dicey. *Introduction à l'Étude du droit constitutionnel,* édition française, Paris 1902, pages 66 à 69.

(3) Dicey, page 69.

c'est-à-dire dans ce corps tripartite formé par le roi, la Chambre des Lords et la Chambre des communes, Austin lui assigne comme support le roi, la Chambre des Lords, la Chambre des communes ou les électeurs ; et il déduit de cet aspect nouveau cette proposition que les membres de la Chambre des communes ne sont que les mandataires du corps qui les a élus et désignés. « Qu'un mandat soit imposé par la partie qui fait la délégation, et que la partie qui représente s'engage à remplir le mandat, cela semble être contenu d'une façon implicite dans les expressions corrélatives, délégation et représentation (1) ».

Mais, dit M. Dicey, si l'on peut entendre ce langage dans un sens politique. — Il est bien vrai, en effet, que dans le fait « les électeurs, actuellement, sont tout le pouvoir souverain, étant donné que... leur volonté est certaine d'être, en fin de compte, obéie (2) », — on ne peut admettre cependant, à aucun titre, qu'il soit conforme à la nature véritable de la souveraineté légale. Qu'on se le rappelle, en effet, la méthode de développement de la Constitution anglaise est absolument spéciale ; on sait le processus qu'a suivi la souveraineté, il est tel qu' : « à coup sûr, le pouvoir légalement souverain n'est autre que le Parlement (3) », ce qui bannit par voie de conséquence toute idée de mandat.

(1) Dicey, pages 67-68. Lire en ce passage du livre de M. Dicey : « Austin convient que la doctrine établie ici par lui ne s'accorde pas avec le langage employé par les écrivains qui ont traité de la Constitution anglaise. Elle est de plus absolument inconciliable avec la validité du Septennial Act. Rien n'est plus certain qu'aucun juge anglais n'a jamais concédé et ne concédera jamais que, d'après la constitution actuelle, le Parlement est, au sens légal, un « mandataire » (trustee) des électeurs... »

(2) *Ibid.*, page 69.

(3) *Ibid.*

CHAPITRE II

La loi, expression de la Raison. Les Doctrinaires.

La théorie des doctrinaires, dont on parle beaucoup de nos jours à propos de conceptions récentes du système représentatif (1), apparaît dans l'histoire comme l'une des solutions suscitées par ce problème politique du XIX^e^ siècle, qui eut pour éléments deux faits connexes, mais contraires, la démocratie et la liberté. — Tandis que certains penseurs, comme de Maistre et de Bonald réagissaient contre l'un et l'autre de ces faits nouveaux, d'autres, plus épris de liberté que de démocratie, cherchaient à : « prévenir et conjurer la souveraineté du peuple, en proclamant, définissant et organisant la liberté, chacun du reste entendant celle-ci à sa manière (2) ». Ce fut le but des Constant, des Staël, de cette école aussi, qu'ont représentée MM. Jordan, Beugnot, de Serre, de Broglie, aux côtés de Royer-Collard et de Guizot : en ce sens, les doctrinaires « entreprirent de fonder le gouvernement (de la France) sur des bases rationnelles, et pourtant tout autres que les théories au nom des-

(1) Voir plus loin les théories allemandes. Consulter aussi l'article de M. J. Barthélemy sur les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. *Revue de droit public*, année 1905.

Nous mentionnerons encore certaine relation entre les doctrinaires et M. Duguit, à propos de la théorie de la règle de droit, conditionnant le pouvoir objectif des gouvernants.

(2) Faguet *Politiques et moralistes du* XIX^e^ *siècle*, Paris 1891-1900, 3 vol., tome I, avant-propos.

quelles on avait détruit l'ancienne société ou les maximes incohérentes qu'on essayait d'évoquer pour la reconstruire (1) ». Disons de suite que leur procédé consiste à nier toute souveraineté, quel qu'en soit le titulaire, à instaurer un pouvoir impersonnel dérivant pour les uns de la Charte, pour les autres de la Raison.

— Si l'on veut définir la politique de Royer-Collard, on peut écrire sans erreur que, replacée dans le cadre où elle se développa, mise en face des tendances du parti royaliste, elle fut, en même temps que légitimiste, libérale et même démocratique. Sans doute, comme le dit fort bien M. de Rémusat, « il ne s'est jamais agi (sous la Restauration), de mettre le gouvernement sur la place publique (2) » ; sans doute encore les doctrinaires se sont fait de la démocratie une conception singulièrement étroite, puisqu'elle ne comprenait à leurs yeux que les classes moyennes, et restait étrangère à la thèse de l'égalité des droits politiques ; mais, et voici précisément ce que leur reproche le côté droit, les doctrinaires reconnaissent que la démocratie est dans l'ordre social, ils voient là « le fait irrévocable, indépendant de la volonté des hommes et des gouvernements (3) ». A mon tour, s'écrie Royer-Collard, prenant comme je le dois la démocratie dans une acception purement politique, et comme opposée ou seulement comparée à l'aristocratie, je conviens que la démocratie coule à pleins bords dans la France, telle que les siècles et les évènements l'ont faite... les classes moyennes ont abordé les affaires publiques, elles ne se sentent coupables ni de curiosité, ni de hardiesse d'esprit pour s'en occuper ; elles savent que ce sont leurs

(1) Guizot. *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps.* Paris, 1858, tome I, pages 157-158.

(2) *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1861. *De l'esprit de réaction* (Royer-Collard et Tocqueville), par Charles de Rémusat.

(3) *Ibidem.*

affaires... Que d'autres s'en affligent ou s'en courroucent ; pour moi, je rends grâce à la Providence de ce qu'elle a appelé aux bienfaits de la civilisation un plus grand nombre de ses créatures (1) ».

Seulement, pour Royer-Collard, proclamer l'avènement de la démocratie n'est pas consacrer la souveraineté du peuple. MM. Faguet et Schérer (2) l'ont relevé très judicieusement, si le grand doctrinaire pose des principes, il s'arrête aussitôt devant leur conséquence logique, et il n'a pas signalé la légitimité comme fondement de la monarchie, et salué l'ascension des classes moyennes vers les classes supérieures, qu'il met une borne au pouvoir et du prince et du peuple, et semble dire à l'un ou à l'autre : « Vous n'irez pas plus loin (3) ». C'est que, de détenteur de la souveraineté, il n'en faut point chercher, parce que, de souveraineté concentrée entre les mains d'une personne ou d'un groupe de personnes, la Charte n'en reconnaît pas, et cela suffit, car la Charte est dépositaire d'un dogme en lequel on peut voir comme le résumé de la sagesse humaine en matière de gouvernement. « La Charte est maintenant toute notre histoire ; elle est le fait unique et suprême. Par la hauteur de son origine, elle est dans le cours ordinaire des choses au-dessus de l'atteinte des pouvoirs qui sont son ouvrage ; comme

(1) M. de Barante. *La vie politique de M. Royer-Collard*, 2e édit., Paris, 1863, tome II, page 134.

(2) Edmond Schérer. *Études sur la littérature contemporaine*, Paris, 1891, tome I.

(3) Faguet. *Op. cit*, pages 260, « ..:Royer Collard a répondu : ...il n'y a pas de souveraineté. Dès qu'il y a souveraineté, il y a despotisme ; dès qu'il y a despotisme, il y a, sinon mort sociale,... du moins désordre organique profond. Demander où est la souveraineté, c'est être despotiste et déclarer qu'on l'est. C'est n'avoir pas même le soupçon, le sens et l'instinct de ce qu'est la liberté.

Et voilà tout l'esprit politique de Royer-Collard. Successivement, il s'est tourné vers tous les pouvoirs sociaux, anciens, nouveaux ou à naître, et à chacun, il a dit : vous n'êtes pas souverain ».

transaction et pacification, elle est inviolable ; comme loi fondamentale, ce n'est pas à la théorie de se mesurer avec elle. S'il est permis de recommencer pour mieux faire, il n'y a point de Charte (1) ».

Quelle est donc la vertu de cette combinaison politique assez parfaite, pour être digne d'une admiration aussi absolue, et l'objet d'un respect quasi religieux ?

Le grand mérite de la Charte, aux yeux de Royer-Collard, c'est de mettre à la base de la société politique, non pas des personnes et des volontés, mais des droits et des intérêts. Avec une perspicacité qui s'allie à la plus entière justice, elle décompose la collectivité en catégories de droits et intérêts légitimes, et à chacune, elle distribue une part de pouvoir, de façon que tout ce qui dans le pays est empreint de légitimité soit un droit, mais ne soit pas le seul droit, soit constitué en pouvoir, mais ne soit pas le seul pouvoir.

« L'unité morale de la société y respire dans le monarque héréditaire (2) », et puis, on retrouve en elle comme l'image de la société, où les intérêts communs côtoient les intérêts spéciaux, les intérêts d'une minorité. N'y a-t-il pas en effet différence ou inégalité dans les situations sociales ? « Qu'est-ce que la Chambre des Pairs, si ce n'est l'inégalité reconnue, consolidée, érigée en pouvoir social, et par là rendue inviolable et immortelle ? Artifice admirable par lequel le privilège vaincu a été transféré de la société qu'il opprimait au sein du gouvernement qu'il affermit ! (3) » Qu'est-ce, ajouterons-nous, que la Chambre des députés, sinon ce qui reste dans la société « après que l'inégalité, retranchée au sommet du gouvernement, a rallié, attiré à elle tous les intérêts qui ne sont pas ceux de tous » c'est-à-dire la nation en face du trône et de l'aristocratie, « la nation dans cet état où elle a

(1) De Barante, *Op. cit.*, tome II, p. 233.
(2) M. de Barante. *Op. cit.*, tome II, page 18.
(3) *Ibidem*, page 19.

reçu la dénomination historique de Communes, qui exprime d'un seul mot, avec une vérité parfaite, que les intérêts aristocratiques ne sont plus là (1) ».

Dès lors, à la différence de ce qui se passe dans la monarchie de droit divin, sous le règne aussi du peuple souverain, où la loi est l'expression d'une volonté, celle du prince ou celle de tous, où quelqu'un fait la loi ; dans l'état social inauguré par la Charte, personne ou aucune collection de personnes n'a le droit de faire prédominer sa volonté ; un pouvoir anonyme et impersonnel gouverne la société. « La source de la loi reste mystique, tant sont multiples les éléments de sa formation ; et en définitive, seule elle est souveraine... Quelque chose est souveraineté et personne n'est souverain (2) ». Elle est la règle, à l'élaboration de laquelle concourent les divers intérêts légitimes. « La puissance législative, dit expressément le paragraphe 2 de la Charte, s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs, et la Chambre des députés des départements (3) ».

Personne n'étant souverain, il suit de toute évidence que, dans un tel mécanisme, il ne peut y avoir place pour la représentation : tout est fonction en dehors de la Charte, chaque pouvoir apparaît comme un rouage répondant à une destination marquée, travaillant pour sa part à la fin voulue par la Charte. Pour ce qui est de la Chambre élective, elle existe «dans l'intérêt de la nation et du gouvernement tout ensemble, afin que les longues erreurs et les grandes injustices.., ne s'amassent point dans le corps social, mais que la société tout entière, et toutes les vicissitudes aperçues ou ignorées qui s'opèrent en elle, retentissent sans cesse au sein du gouvernement... (4) ». Elle est en somme l'organe de certains

(1) M. de Barante. *Op. cit.*, page 19.
(2) Faguet, *Op. cit.*, page 262.
(3) M. de Barante. *Op. cit.*, tome I, page 225.
(4) Schérer. *Op. cit.*, page 73.

besoins, en vue desquels la Charte l'institue, et qu'elle assigne comme objet propre à son activité ; aucune autre explication ne doit en être cherchée : « La Chambre, dit Royer-Collard, telle que la Charte l'a conçue, est un pouvoir et non une représentation. La Charte étant le seul titre de son existence, elle est aussi la seule définition légale de son caractère politique. — La Chambre est ce que la Charte l'a fait ; rien de plus, rien de moins (1) ».

Elle n'est pas une représentation ; que signifie dès lors l'épithète de représentative qu'on lui applique communément ? — Prise à la lettre, cette qualification n'a aucun sens, et ne devient intelligible qu'à titre de métaphore, que si, par une image, on veut exprimer le rôle d'organe que joue la Chambre vis-à-vis de certains intérêts. Il est facile de vérifier cette assertion à l'examen de la Charte : si la Chambre était représentative, le représentant devrait être à l'image du représenté ; il faudrait que le mandataire agît comme l'eût fait le mandant ; il y aurait donc mandat impératif, et mandat conféré par la population entière de la circonscription électorale ou du moins la presque unanimité (2). Sans nul doute alors le vœu national serait exprimé, la représentation ne serait pas une chimère, un mensonge.

Mais est-ce donc là ce qu'a voulu la Charte ; où a-t-on vu qu'elle ait constitué un gouvernement parfaitement représentatif ? Tout au contraire, l'élection est resserrée entre les mains d'un petit nombre, et de mandat, il n'en est

(1) M. de Barante, *Op. cit.*, tome I, pages 227 et suiv.

(2) M. de Barante, *Ibid.* « La Chambre des députés serait représentative : en premier lieu, si chaque député était élu par la population entière de son département, ou du moins par la plus grande partie de cette population ; en second lieu, si sur chaque question qui se décide dans la Chambre, le vote de chaque député était déterminé par un mandat impératif ».

admis en aucune manière. Que la fausse théorie de la représentation cesse donc d'avoir cours, et qu'on se pénètre de la valeur exacte de l'élection, et de la véritable notion du député.

Royer-Collard a soutenu cette idée à différentes reprises, il n'y a aucun rapport entre l'électeur et le député, aucun lien quel qu'il soit, qu'on le traduise par le mot de délégation ou celui de mandat. Il est faux que le député doive être considéré comme exerçant un droit qui appartiendrait dans le principe à l'électeur ; car de droit populaire, il n'en existe pas ; l'élection n'est qu'une fonction utilisée « comme le moyen le plus convenable, et... le plus judicieux de former et de composer la Chambre, relativement à la destination particulière qui lui est assignée dans le gouvernement de l'État (1) ». Cela est si vrai que la Charte la confère non pas à tous, mais seulement à ceux qu'elle présume devoir s'en acquitter en pleine connaissance de cause. L'électeur est un fonctionnaire ; la Charte le crée, la Charte le fait « comme elle maintient le roi, comme elle fait les pairs, comme elle fait les magistrats... et pour la même raison, parce qu'elle en a besoin (2) ». En l'espèce la Charte exige l'âge de 30 ans, et une contribution directe de 300 fr. : ces conditions produiront donc la capacité politique, et il suffira qu'elles soient remplies pour que soit constitué le droit personnel de participer à la fonction d'élire. On peut donc dire de l'élection qu'elle a pour but de produire les membres

(1) M. de Barante, *Op. cit.*, tome I, page 224.

(2) Faguet. *Op. cit.*, pages 276 et suiv. « Les électeurs ne sont pas autre chose que des fonctionnaires de la Charte. C'est bien évident. Si les députés étaient représentants du peuple, c'est le peuple qui devrait les nommer. Le suffrage universel serait rationnellement inévitable. La Charte ne l'admet pas. Elle dit : « Les citoyens, dans telles conditions de cens, nommeront les députés. » C'est dire : « Je nomme électeur les citoyens tels et tels. Je leur suppose une aptitude et je leur donne un office ». L'électorat est une fonction ».

qui composent la Chambre, mais non pas de lui donner l'être ; si ce n'était en effet la fonction particulière dévolue à l'assemblée populaire, on concevrait que la Charte se passât de l'élection, et choisît un procédé de formation voisin de celui qu'elle adopte pour la Chambre des Pairs. Cela prouve abondamment que l'existence de la Chambre est indépendante de l'élection ; mais, nous le savions déjà, elle ne procède que de la Charte, l'article 2 l'institue, « jusque-là, elle n'était pas (1) ».

Quant au député, il n'a pas d'autre titre que le roi, le pair, ou l'électeur ; il est comme eux un fonctionnaire de la Charte, un magistrat, et non pas le représentant d'une volonté, d'une opinion. L'analyse le révèle : des individus présumés capables sont chargés de procéder à des désignations ; ils distinguent donc la capacité ; mais une fois le vote terminé, leur fonction est épuisée ; d'autres individus leur succèdent, qui entrent en possession d'une autre fonction jugée nécessaire par la Charte, et qui est pour eux attributive du titre de député ; ils l'exercent en pleine indépendance, comme une sorte de droit découlant de leur capacité reconnue de délibérer sur les affaires du pays, d'examiner les projets soumis à leur approbation, etc., etc. A tel point qu'on peut répéter pour eux, ce que Royer-Collard disait des électeurs : « Les conditions qui produisent la capacité politique sont prises sans doute dans l'intérêt de la société tout entière ; elles expriment cet intérêt, et on pourrait dire qu'elles le représentent ; mais c'est là tout ce qu'il y a de représentatif dans l'électeur ; quand il est en action, il ne représente que lui-même (2) ».

Il se pourra donc en définitive qu'il y ait sympathie d'opinion entre le député et l'électeur ; ce fait est la conséquence

(1) M. de Barante. *Op. cit.*, tome I, page 225.
(2) *Ibidem*, page 275.

naturelle d'une élection qui rapproche le candidat et les votants, et il n'y a, notons-le bien, aucune raison de s'y opposer : n'a-t-on pas écrit, en effet, que les députés sont dépositaires des intérêts communs ? Mais que l'opinion de la Chambre s'efforce de reproduire toujours et nécessairement l'opinion de la nation, que les députés surtout abritent le respect, qu'ils peuvent avoir de la volonté des électeurs, derrière cette excuse qu'étant élus, ils sont les représentants du peuple souverain, ce sont là des prétentions ou des théories inadmissibles. Car d'une part elles attestent une méconnaissance complète de cette idée que la Charte a confié à des organes spéciaux la garde exclusive des droits et intérêts légitimes, base même de la société politique : à cet égard, et pour la part qui lui revient, « la Chambre n'exprime jamais que sa propre opinion ; il ne lui est pas imposé ou accordé davantage par la Charte (1) ». « Si la majorité de la nation, dit encore Royer-Collard, a une opinion déterminée sur les questions qui s'agitent dans cette enceinte, cela même est quelquefois incertain ; mais ce qui ne l'est pas, c'est que si cette opinion existe, elle ne peut être constatée avec certitude que par le mandat. Et puisque le mandat n'est pas admis par la Charte, la Chambre ne peut se dire et elle ne doit pas être crue l'organe légal et le ministre infaillible de l'opinion nationale. Au fond... l'opinion d'une nation ne doit être cherchée, et elle ne se rencontre avec certitude que dans ses véritables intérêts, tels qu'une raison exercée les découvre... C'est là qu'elle est étudiée par les gouvernements sages qui s'occupent sérieusement du bien public (2) ».

Les théories précitées conduisent d'autre part et en droite

(1) M. de Barante. *Op. cit.*, tome I, page 229 : « Il est faux en principe et impossible dans le fait que l'opinion de la Chambre soit toujours et nécessairement l'opinion de la nation. »

(2) *Ibidem.*

ligne au despotisme, car elles provoquent la rupture de l'équilibre si mesuré des pouvoirs : impliquant en effet que l'élection seule a le pouvoir de créer la représentation, elles rendent la Chambre élective seule représentative, et concentrent en elle la toute puissance politique. Ce sont là des tendances contre lesquelles on ne saurait trop s'élever, parce qu'elles constituent un danger permanent pour les libertés publiques : « Là où il y a une représentation nationale, là est la toute puissance ; il ne reste devant elle que des pouvoirs subordonnés ou ennemis, destinés à recevoir la loi, s'ils ne la font eux-mêmes ou à disparaître... On a parlé des libertés de la nation... Or la garantie des libertés nationales réside dans le gouvernement tout entier, dans la royauté aussi bien que dans les Chambres, et dans la Chambre héréditaire aussi bien que dans la Chambre élective ; elle résulte de l'ensemble et de l'harmonie des pouvoirs. Tout accroissement dans l'importance politique de la Chambre élective, loin d'ajouter à cette garantie, comme on paraît le croire, l'affaiblirait, et d'autant plus que cet accroissement serait plus considérable ; et s'il allait jusqu'à ce point que de simples mandataires de la Charte que nous sommes, quoiqu'élus, nous devinssions des mandataires du peuple, ayant droit de parler et d'agir en son nom, c'est alors peut-être que les droits et les libertés de la nation seraient dans un véritable péril (1) ».

Ainsi, dans le système de la Charte interprétée par Royer-Collard, le député est dépourvu de tout caractère représentatif ; la Chambre n'est qu'un conseil dont la raison exercée découvre en toute liberté les véritables intérêts communs, un pouvoir qui concourt avec d'autres pouvoirs à la formation de la loi, et n'est électif qu'à raison du rôle qui lui est départi par la Charte. Les deux notions d'élec-

(1) Voir note 1, page précédente, pages 230-231.

tion et de représentation se trouvent en définitive séparées : les députés sont élus, mais ne représentent point le pays, ou du moins s'ils le représentent, c'est dans la même mesure que le roi et les pairs. En un sens, on peut dire qu'il y a représentation nationale ; mais, ainsi entendue, elle « n'existe et n'est absolue que dans les trois pouvoirs (1) ».

Telles furent les idées de Royer-Collard sur le point qui nous occupe : en théorie, cette politique était assurément sage et bonne, car il n'est pas niable que la liberté ne naisse du concours et de la concurrence simultanée et régulière de tous les pouvoirs (2). Seulement, en fait, ce mécanisme était d'une délicatesse infinie, et le péril de chaque instant était que le centre de gravité ne se déplaçât au détriment de la liberté. Il y avait des chances, en particulier, pour que la démocratie fît irruption dans le gouvernement. « Comment, a fort bien écrit M. de Rémusat,... en admettant qu'elle régnât dans la société sans adversaire, pouvait-il empêcher que cette même société... ne fît la représentation à son image, c'est-à-dire démocratique, dans ses opinions, ses intérêts, ses mœurs, ses passions ? Et comment faire alors qu'une représentation nationale ainsi constituée, ainsi inspirée, pût s'attacher avec force et persévérance à une fiction de la loi, à une création difficile, artificielle, conçue ouvertement comme un obstacle à l'entraînement de ses instincts...? (3) ». La barrière n'était point suffisante en effet : fonder une construction politique sur la raison, invo-

(1) M. de Barante. *Op. cit.*, tome II, page 19.

(2) Faguet. *Op. cit.*, pages 303 et 304. « Il a été l'élève de Montesquieu... mais... vivant dans un commencement de pratique... il a pu contrôler par les faits et accommoder aux faits la théorie de Montesquieu ; et il a vu ou cru voir que la doctrine de Montesquieu donnait satisfaction aux plus impérieux besoins, très divers, de la société moderne, et en même temps aux émancipations très exigeantes aussi de l'esprit public nouveau ».

(3) *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1861, article précité.

quer pour la justifier un idéal supérieur et compter que les hommes entendront et suivront pareil langage, c'est bâtir sur le sable. La conception représentative de Royer-Collard peut donc apparaître avec toute la sagesse et l'élévation possible ; devant l'évolution démocratique qui est le fait notoire des temps modernes, elle souffre d'une insuffisance qui se révèle à chaque fois qu'on essaie de contenir le mouvement démocratique par le libéralisme : elle manque de solidité.

Cette appréciation s'applique pareillement à la théorie d'un autre doctrinaire qui ne reconnaît d'autre souveraineté que celle de la raison : pendant longtemps, dit M. Guizot, on s'est imaginé que le droit primitif et absolu de donner la loi, c'est-à-dire la souveraineté de droit, appartenait à une portion quelconque de la société, monarque, aristocratie ou peuple ; on ne se rendait pas compte que constituer un semblable pouvoir, c'était organiser la tyrannie, assurer le règne d'un pouvoir absolu ; on ne voyait pas que la force qui détient le droit de déterminer et d'imposer la règle était mise par là même en possession de la toute puissance.

En réalité, il n'est au monde qu'une règle suprême, celle qui exprime la raison et la justice ; et de même que l'homme « reconnaît quelque chose qui n'est pas sa volonté et qui doit régler sa volonté, se sent raisonnablement ou moralement obligé à quelque chose... qu'il doit faire ou ne pas faire... et qui est la loi supérieure à l'homme et faite pour lui, la loi divine (1) » ; de même, pour la société et le gouvernement, la vraie loi est une loi extérieure, celle de la raison. Mais il est bien clair que ni l'homme ni une classe quelconque, bornés et passionnés de leur nature, ne sont en mesure de toujours

(1) Guizot. *Histoire des origines du gouvernement représentatif*. Paris, Edit. 1874, tome I, page 90.

connaître et suivre sans cesse cette loi souvent obscure. « Il est donc impossible d'attribuer à un homme ou à plusieurs la souveraineté de droit, car ce serait supposer qu'ils savent et veulent dans tous les cas ce que veulent la justice et la raison. Supposition inadmissible, à raison de l'imperfection radicale de notre nature (1) ». La souveraineté n'appartiendra donc à personne, et le meilleur gouvernement sera celui au sein duquel travailleront de concert tous les pouvoirs « pour la découverte et la pratique fidèle de la règle qui doit présider à leur action (2) ». Le gouvernement représentatif satisfait précisément aux conditions énoncées, et Guizot le préconise avant toute autre forme.

Qu'on ne se trompe pas cependant sur l'essence de ce gouvernement : le nombre et la forme des pouvoirs qui le composent ne sont point nécessairement déterminés ; il sera, selon les pays, plus ou moins monarchique ou démocratique. Peu importe, pourvu qu'aucun pouvoir ne se figure être titulaire de la souveraineté, que tous se persuadent comme il convient de l'obligation où ils sont de rechercher la règle légitime en commun, et de justifier leur participation, en exprimant ce qu'ils croient conforme à la raison. Qu'en particulier le corps électoral ne s'abuse pas sur l'étendue de son droit, ne montre pas la prétention révolutionnaire de faire prédominer sa volonté, par l'intermédiaire de l'assemblée législative au choix de laquelle il est convié : il n'est qu'une des fonctions, un des rouages de la machine politique destinée dans son ensemble à extraire de la société tout ce qu'elle possède de raison, de justice et de vérité. Guizot a estimé que seule la classe moyenne était apte à élire, parce qu'on pouvait présumer que son opinion serait supérieure à la volonté instinctive, irréfléchie de la foule. Il n'en demeure

(1) Voir note 1, page précédente, pages 91, 92.
(2) *Ibid.*, page 93.

pas moins que pour être un pouvoir de droit, elle devra agir selon la raison et uniquement en vue de la justice. « Ainsi (1), nul pouvoir n'est censé posséder pleinement la règle légitime qui est le principe de la souveraineté de droit. Les électeurs eux-mêmes n'en sont pas les interprètes absolus, pas plus que les pairs, les députés ou le roi. Les électeurs ne disent pas d'avance à leurs députés. « Telle est notre volonté ; que ce soit la loi ». Ils ne leur enjoignent rien de précis ; ils leur confèrent simplement la mission d'examiner et de décider selon leur raison. Il faut qu'ils se confient aux lumières de ceux qu'ils choisissent ; l'élection est une épreuve imposée à ceux qui prétendent au pouvoir politique, et un droit souverain, mais limité, exercé par ceux qui confèrent le pouvoir politique à tel ou tel entre les prétendants ».

On le voit, à quelques lignes près, c'est la théorie de Royer-Collard qui renaît sous la plume de Guizot. La souveraineté de la raison est bien substituée à celle de la Charte ; mais ce n'est là qu'un changement nominal, car les positions relatives à la conception du système représentatif restent les mêmes : la capacité servant de base à l'élection, l'électeur fonctionnaire et contenu dans l'exercice de son droit entre certaines limites, le député indépendant poursuivant librement la règle raisonnable, tel est encore l'idéal politique auquel Guizot reste fidèle. Ajouterons-nous que l'orientation de la représentation s'est faite dans un sens différent ? Mais l'histoire a montré la vanité des efforts du ministre de Louis-Philippe quand il tentait de contenir la démocratie ; chacun sait la lutte ardente qu'engagea le parti républicain, surtout à dater de 1840, lutte qui aboutit à la Révolution de 1848, à la conquête du suffrage universel. Nous dirons seulement avec Schérer :

« L'erreur de Guizot est celle de tous les théoriciens

(1) *Ibid.*, page 95.

politiques. Elle consiste à se former un idéal des choses, et à regarder cet idéal comme possible par cela seul qu'il semble désirable... Le gouvernement des hommes dépend de l'opinion, des mœurs, des idées dominantes et ne peut que s'y conformer. Essayer de faire prévaloir une théorie quelconque sur l'opinion, prétendre imposer cette théorie à la société sous prétexte qu'elle est raisonnable, vraie, juste, c'est une folie et un danger. Telle est l'erreur capitale des doctrinaires, telle est celle en particulier où est tombé M. Guizot (1).

(1) Schérer. *Op. cit.*, pages 104-105.

CHAPITRE III

La loi, expression de la volonté de l'État. Théories allemandes

La conception allemande du système représentatif se résume en cette idée que, l'État ayant une volonté souveraine, les représentants du peuple, quand ils sont appelés à la confection de la loi, ne traduisent ni leur volonté propre ni celle du peuple : la loi est l'expression de la volonté étatique, et ceux qui la formulent sont organes de l'État.

Cette thèse du Parlement organe, la plus forte que l'on ait opposée à celle du Parlement mandataire de la nation, s'appuie pour partie sur des raisons politiques, dont l'effet a été de provoquer en Allemagne une tendance de la doctrine à diminuer la représentation ; elle peut être considérée par ailleurs comme une manifestation d'un état d'esprit général, qui se résume en une hostilité marquée contre la notion de mandat ; elle porte enfin le sceau du génie même de la science allemande, tout comme auparavant la théorie du mandat était « merveilleusement adaptée à l'esprit latin, amoureux d'unité et de simplicité (1) ».

1° « La doctrine allemande, a écrit M. J. Barthélemy, représentée principalement par les professeurs des Univer-

(1) Duguit, *L'État*, tome II. Les gouvernants et les agents, Paris 1903, page 47.

sités, avait su développer, dans toute l'Allemagne, les germes de liberté politique semés par la Révolution de 1848 ; dans le conflit constitutionnel prussien de 1861 à 1866, elle avait appuyé les prétentions et défendu les droits de la représentation populaire ; elle s'est montrée libérale jusque vers 1872 ; et il semble aujourd'hui qu'elle a rompu avec ces traditions (1) ».

C'est un fait (2) qu'au cours du XIX^e^ siècle, la tendance libérale et nationale, qui opposait à l'école historique le rationalisme de Kant, les théories de l'école du droit de la nature, et la souveraineté du peuple, avait trouvé de nombreux disciples dans les milieux universitaires. Sous leur impulsion s'était dressée, en face du parti des nobles et grands propriétaires fonciers, une Allemagne démocratique, dont la Prusse devait, par sa politique extérieure, servir les désirs. Mais depuis 1870, un revirement s'est opéré dans les dispositions des jurisconsultes : il faut comprendre en effet qu'avec l'Empire, issu d'origines libérales et populaires, une situation inquiétante n'a pas tardé à naître (3). Le suffrage universel qu'on avait adopté pour la Constitution du Reichstag a fait son éducation ; il est devenu, en même temps qu'une force puissante entre les mains de la masse, un danger pour les partisans de l'ordre social établi, pour toute l'Allemagne « monarchique, bureaucratique et

(1) J. Barthélemy. Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. *Revue de droit public,* 1905, page 718.

(2) Henry Nézard. L'évolution du suffrage universel en Prusse et dans l'Empire allemand. *Revue de droit public.* 1904. Voir notamment, pages 738, 739, 740.

(3) *Ibid.*, pages 770-771. « Le suffrage universel, qui avait accepté des guides au début de son existence, a fait lui-même son éducation, et ne se courbe plus sous la pression officielle ou sous les conseils impériaux. La concentration industrielle, qui s'est opérée dans les villes, a sans doute été la cause essentielle de cette éducation politique du peuple et de son groupement en partis disciplinés ».

militaire (1) » ; le socialisme menace de s'emparer des pouvoirs publics, avec le bulletin de vote comme instrument de conquête. Une réaction était donc inévitable : elle a déterminé la tentative des jurisconsultes, de réduire par des moyens légaux les situations d'électeur et de représentant du peuple.

Pour les applications qui furent faites de la doctrine allemande à la représentation des États particuliers, il faut signaler encore, et bien que ceci concerne moins le système représentatif que le régime parlementaire, une raison particulière qui a porté à exagérer les droits du monarque au détriment de la Chambre populaire. Comme le fait remarquer M. Barthélemy, les États allemands étant membres de l'Empire, « il fallait que la politique des États particuliers concordât avec la politique générale de l'Empire. Et cette concordance ne pouvait pas être assurée, si dans chaque État particulier, le Landtag avait été le maître de la politique (2) ».

Qu'il s'agisse donc de la représentation au Reichstag ou au Landtag des États allemands, des mobiles politiques se cachent derrière les constructions prestigieuses édifiées par la science du droit public. Mais ce n'est pas tout, et pour

(1) Henry Nézard. *Art. précité*, page 771. « En face de cette évolution démocratique, qui part des populations nouvelles des grandes villes et qui commence à pénétrer dans les campagnes, se dresse la résistance monarchique, bureaucratique et militaire, qui part du gouvernement prussien et tend à façonner toute l'Allemagne sur le modèle de la Prusse, en reconstituant l'ancien régime de droit divin et l'autorité ecclésiastique ».

(2) Barthélemy. *Art. précité*, page 720. M. Barthélemy confirme pleinement cette idée « que les théories du droit public ne sont trop souvent que des opinions politiques revêtues d'un appareil doctrinal ». Page 719. « Ainsi, écrit-il encore, la tendance que nous croyons pouvoir dégager de la doctrine allemande contemporaine peut s'expliquer par la situation intérieure et extérieure de l'Allemagne au lendemain de 1870 ».

n'oublier aucune des sources auxquelles remontent les théories allemandes, il faut mentionner que depuis 20 à 30 ans, la notion de mandat subit de fortes attaques ; déjà nous avions vu des partisans de la souveraineté populaire abandonner l'idée traditionnelle du droit français ; mais, à vrai dire, nous sommes en présence d'un état d'esprit beaucoup plus général, dont nous devons, brièvement, indiquer la genèse.

2° L'idée de mandat a été l'objet d'une critique serrée, qui n'a pas eu de peine à en découvrir les points faibles. — Comment, a écrit par exemple M. Orlando (1), conserver cette théorie du mandat politique qui, indubitablement vraie autrefois, a cessé depuis la Révolution française de correspondre à la réalité ? Vous dites qu'il y a mandat dans le fait, pour la nation, de déléguer l'exercice de sa souveraineté à un parlement. Mais qu'on y réfléchisse, combien fictive en l'espèce est la manifestation de volonté inséparable de tout mandat !

Ou bien, en effet, vous ne considérez qu'une circonscription électorale, mais alors, si vous songez à ceux qui ne sont pas électeurs, ou s'abstiennent de voter, ou votent pour le candidat non élu, vous convenez que la déclaration de volonté n'émane que d'une infime minorité ; ou bien vous revenez aux vrais principes, à l'idée que le député représente la nation entière et non pas un collège particulier, mais alors, il est bien évident que « le citoyen de Marseille... n'a pu concourir en aucune façon à l'élection du député de Paris, qu'il... reste ce fait qu'on est représenté sans avoir pu en aucune manière manifester sa volonté de l'être (2). » Vous allez peut-être, pour repousser l'objection, recourir à

(1) Orlando. Du fondement de la représentation politique. *Revue de droit public*, 1895, tome I. Consulter cet article à l'appui de l'analyse sommaire que nous présentons.

(2) Orlando. *Op. cit.*

la théorie des *fictiones juris*; mais, prenez garde, vous confesseriez par là même l'inexistence du mandat, puisque de son essence « fiction est le contraire de la réalité (1). »

Ce ne sont pas d'ailleurs les seuls défauts de la théorie française. Où a-t-on vu que le mandat politique ait ce caractère impératif et de révocabilité qui est celui du mandat de droit privé? Le trait essentiel du gouvernement représentatif, affirmé par maintes et maintes constitutions, n'est-il pas au contraire cette indépendance, qui soustrait le député aux instructions de ses électeurs, et le délivre de toute menace de révocation? Libre à vous de soutenir l'idée de mandat; seulement, qu'on le sache bien, parler mandat, c'est parler fiction, et bien plus se moquer du peuple. « La *fictio juris* du mandat... serait un moyen de tromper le peuple en lui faisant croire que c'est lui qui gouverne, qui impose les taxes et qui fait les lois (2). » Mais déjà Rousseau, prenant l'idée même de représentation, indépendamment du costume juridique dont on l'a

(1) Orlando. *Op. cit.* « Je sais bien que les partisans du mandat cherchent à repousser l'objection, en faisant appel à la théorie des *fictiones juris*. Affirmer, disent-ils, que l'élu représente même les citoyens qui n'ont pas pu prendre part à son élection, ce n'est qu'une fiction. Mais fiction est le contraire de la réalité. On a donc affirmé que le mandat politique, tel qu'il existe dans le droit moderne, n'a pas pour fondement, en fait, la déclaration de volonté de tous les représentés, mais bien en grande partie une fiction. Ce qui revient en quelque sorte à dire qu'en réalité cette volonté fait défaut. Et c'est ce qu'il importait de faire remarquer. »

(2) *Ibidem.* « Le droit public moderne conçoit le rapport entre l'électeur et l'élu, de telle façon qu'il est en complète opposition avec les principes essentiels du mandat. Les constitutions politiques modernes commencent par déclarer qu'il n'est pas permis aux électeurs de conférer à l'élu un mandat impératif. Politiquement, moralement, l'élu peut prendre divers engagements vis-à-vis du corps électoral, soit dans ses professions de foi, soit dans ses discours. Mais ces engagements restent sous la garantie de la loyauté et de la bonne foi personnelle. D'où le député est absolument libre... »

plus tard revêtue, avait montré la plaisanterie qu'elle déguisait à peine. Comment se laisser prendre à la magie de cette formule, que la souveraineté n'est que déléguée et non aliénée? N'est-il pas évident que le représentant, une fois choisi, est seul et véritable maître, la nation n'ayant que la ressource de subir sa volonté et d'attendre la date des prochaines élections?

Cette critique de Rousseau est comme l'amorce d'un progrès dans l'attaque qui est menée contre la notion de mandat. A la rigueur, en effet, et mises à part quelques imperfections, cette notion ne laisserait point que d'être acceptable. Comme l'écrit M. Duguit : « Sans doute, on reconnaît que toutes les règles du mandat de droit privé ne sont point applicables au mandat de droit public... Mais sous cette réserve, on affirme qu'on se trouve en présence de ces faits : une personne est titulaire d'un droit, la puissance publique... Monarque ou peuple... Cette personne n'exerce pas elle-même le droit dont elle est titulaire. Il est exercé en son nom par une ou plusieurs autres personnes. Les effets de l'acte sont les mêmes que s'il avait été fait par le titulaire du droit... Or, dit-on, il y a longtemps qu'on a trouvé la forme juridique de ces faits... C'est le mandat et la représentation qui en résulte (1) ».

L'interprétation serait séduisante en effet, si l'argument de Rousseau n'intervenait, suivi par ailleurs de l'analyse pénétrante des juristes, qui, allant au fond de l'idée de mandat, découvrent les impasses où elle conduit : le mandat suppose, en effet, l'existence de deux personnes juridiques distinctes, mandant et mandataire. Mais ne voit-on pas qu'ici le mandataire fait défaut, puisque, s'il y a une personne qui donne le mandat, il n'y en a pas qui le reçoive, la personne mandataire (le Parlement) n'existant que

(1) Duguit. *L'État,* tome II, *op. cit.*, introd., pages 48-49.

lorsqu'elle a été nommée et constituée? Ne voit-on pas aussi que croire à l'existence de la nation personne, c'est peupler la sphère politique de personnes juridiques à bon marché? Ou bien l'on imagine comme titulaire de la souveraineté une personne distincte de l'État (théorie du Träger), mais alors on crée « dans le monde politique une dualité qui ne s'explique pas et qui est en désaccord avec tous les faits que l'on veut expliquer par la notion de l'État personne », ou bien on reconnaît qu'il ne peut y avoir qu'une personne souveraine, mais dans ce cas, on aboutit « à la notion juridique de l'organe, à l'État personne juridique, une et indivisible, voulant et agissant par des organes (1) ».

3° L'État personne juridique et seule personne souveraine! C'est devenu un lieu commun que de dire la place importante occupée par la notion d'État dans la pensée allemande, que de rappeler le culte dont elle a été l'objet de la part de certains philosophes, pour qui l'État marque la marche de Dieu dans le monde, et doit être vénéré à l'égal d'une puissance divine. Sans doute, comme l'écrit M. A. Mestre, « le développement des études de droit public en Allemagne devait fatalement amener les jurisconsultes à y formuler la théorie de la réalité corporative (2) », sans

(1) Duguit, *L'État*, tome II, *op. cit.*, introd., pages 49-50. Comparez Duguit. *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1907, pages 281 et suiv. « La théorie française est critiquée particulièrement en Allemagne. On lui reproche surtout de créer un dualisme dans l'État, et de ne point expliquer comment, la nation ayant une personnalité distincte de celle de l'État, il n'y ait cependant qu'une seule personne juridique qui commande et qui agisse, l'État. D'autre part, on fait observer qu'on comprend difficilement comment la nation peut donner un mandat à une personne qui n'existe, que lorsque la nation l'a créée par son vote, et qui n'existe même que pour disparaître aussitôt, absorbée dans la personnalité de l'État... »

(2) A. Mestre. *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, Thèse, Paris 1899, page 192.

doute encore « c'est une tendance insurmontable de l'esprit humain que de tendre, en présence d'un groupement homogène, à l'unifier, à lui reconnaître une existence aussi réelle qu'aux éléments qui le composent : c'est ainsi que la notion de volonté collective réelle s'impose en présence d'un groupement de volontés (1) ». Il n'en demeure pas moins qu'indépendamment des raisons scientifiques qui militaient en sa faveur, l'adoption de toute cette métaphysique politique cadre bien avec le tempérament allemand : nous n'ignorons pas qu'elle a trouvé des échos en d'autres pays ; mais c'est en Allemagne qu'elle est née, et déjà prestigieuse par elle-même, elle a bénéficié du prestige que depuis 40 ans, et en tout domaine, nous semblons accorder de droit à ce qui vient d'Allemagne.

Bref, dans la doctrine allemande (2), et sans d'ailleurs qu'il y ait à confondre avec la théorie de l'organisme naturel (3), le groupement qu'on appelle État est une personne juridique ayant une volonté réelle, et comme, entre toutes, l'État est la corporation la plus importante, puisqu'il possède la puissance publique, la volonté réelle de l'État est la volonté souveraine, seul l'État a un vouloir qui s'impose aux individus.

Nous insistons sur cette idée qu'il ne s'agit pas d'une fiction. « L'État, écrit M. Mestre, apparaît comme doué d'une

(1) A. Mestre. *Op. cit.*, page 195.

(2) Comme références essentielles. Gierke, *Genossenschafstheorie*, 1887. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* 1900 et 2e édit. 1905. Saripolos. *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Thèse, Paris 1899. Mestre. *Op. cit.* — Michoud. *Théorie de la personnalité morale*, 1906.

(3) Remarquons avec M. A. Mestre que « la théorie de l'organisme social proprement dite est d'ailleurs indifférente en soi, si on reste placé au seul point de vue juridique ». Page 195.

existence immatérielle sans doute, mais d'une intensité, d'une réalité bien supérieures à celle de l'individu... Pour ce qui est des actes de la puissance publique, qui sont impossibles même aux individus doués de volonté réelle, on conçoit... qu'ils ne puissent être attribués qu'à des êtres doués d'une volonté plus puissante encore, plus énergique, et partant plus réelle... que celle des individus (1) ». C'est bien l'idée allemande : mais comment cette volonté va-t-elle se manifester ? Il faut arriver à la notion d'organe (2). C'est chose évidente, en effet, qu'à raison même de la constitution de l'État, la volonté étatique a besoin de personnes physiques qui servent à son expression ; ces personnes sont comparables, si l'on veut, aux organes de l'être humain, au cerveau ou à la main, etc ; on peut même les qualifier d'organes, à la condition toutefois de se souvenir que, si le cerveau ou la main n'ont pas d'existence séparée, les personnes physiques, qui jouent le rôle d'organe à la personne morale, vivent comme personnes indépendantes. Elles cumulent deux rôles, étant d'un côté organes au sens juridique du mot, et d'un autre côté, personnes ayant une volonté propre.

Personnes ayant une volonté propre, mais le mandataire lui aussi est une personne ayant une existence distincte et une volonté propre ; seulement, et voilà bien un point essentiel, quand cette personne agit en qualité de mandataire, c'est encore sa propre volition qui est à la base de la manifestation de volonté qui a lieu, et c'est par une fiction, grâce à ce qu'on appelle la représentation, que la volonté du mandataire est censée être la volonté du mandant, et que les effets de l'acte accompli par le mandataire sont reportés juridiquement sur la tête du mandant.

Au contraire, quand une personne agit en qualité d'organe,

(1) A. Mestre. *Op. cit.*, page 191.

(2) Se reporter, pour l'exposé de détail, notamment à la thèse de Saripolos. *Op. cit.*, pages 547 et suiv.

semblable au cerveau ou à la main, ce n'est pas sa volonté propre qu'elle exprime ; comme organe en effet, elle ne peut en avoir, et si elle exprime une volonté, ce qui est indubitable, cette volonté est la volonté réelle du groupe, qui s'incarne pour ainsi dire en l'organe. « Par l'organe agissant et voulant, c'est l'être collectif qui veut et agit... le vouloir et l'agir du membre organe de la corporation, lequel est visible, coïncident juridiquement avec le vouloir et l'agir de la personnalité corporative, laquelle est invisible (1) ». Aussi, à la différence de ce qui se passe pour le mandat, qui suppose deux personnes juridiques unies par un rapport de droit, la situation d'organe ne comporte pas d'existence juridique séparée : il n'y a qu'une personne juridique, la corporation, comme il n'y a qu'une volonté exprimée, celle de la corporation. « La corporation sans organe est le néant, et l'organe, sans une corporation dont il exprime la volonté, cesse d'exister en tant qu'organe. Or, il ne peut y avoir de rapport de droit entre deux néants (2) ». Tout ce qu'on peut dire, et ceci est la conséquence de l'écart signalé entre l'organe d'une personne physique et l'organe d'une personne morale, c'est que la situation d'organe d'une personne morale impliquant nécessairement l'existence d'une personne physique, une fois la qualité de support d'organe reconnue à cette dernière, un droit naît à son profit qui est

(1) V. Duguit. *Manuel de droit constitutionnel. Op. cit.*, pages 281 et suiv.

(2) Saripolos. *Op. cit.*, pages 556-557. M. Saripolos écrit encore : « Le représentant élargit la personnalité déjà existante en fait et en droit du représenté, en permettant à ce dernier d'agir à de grandes distances ; l'organe complète, donne la vie voulante et agissante à la personne morale ; il manifeste extérieurement cette personne, il forme « un morceau » de cette dernière envisagée comme unité ; il se confond avec elle ; il en est partie intégrante. « Derrière le représentant, il y a une autre personne ; derrière l'organe, il n'y a rien », au point de vue du droit, bien entendu ».

« le droit à la reconnaissance de la qualité d'organe ». Mais cela ne fait pas qu'il y ait une relation quelconque entre l'organe et le groupe; encore une fois, l'organe et le groupe se confondent. « La volonté latente de l'État et la volonté naturelle de l'organe se complètent et s'influencent. De leur confusion, résulte la volonté nette, arrêtée et précise, la volonté juridique de l'État sous forme de loi, de règlement, de jugement, peu importe (1) ».

Ces notions étant acquises, le nombre des organes de l'État est variable, suivant la nature de la constitution dont il s'agit. Mais, remarque essentielle, en aucun cas la souveraineté n'abandonne son seul et véritable titulaire, l'État, pour venir se poser sur un autre sujet, qui pourrait ensuite être considéré comme déléguant son droit. Des écrivains comme Gierke reconnaîtront sans doute à l'Empereur « une situation hors de pair dans la collectivité de l'Empire », en feront « une personnalité, membre suprême et unique en son genre (2); » des auteurs royalistes, dans l'interprétation qu'ils donneront des Constitutions d'état, diront du monarque qu'il « réunit en sa personne la somme de la majesté et de la puissance de l'État (3) ». Il n'empêche que dans la véritable théorie de l'organe, tout effort doctrinal, pour maintenir ou rehausser le prestige du prince, n'apparaît que comme une déformation intéressée. « Tout ce qu'on a pu obtenir par la personnification de l'État, pour la construction juridique et le développement scientifique du droit public, on le sacrifie à nouveau en désignant le monarque, le peuple ou qui que ce soit, comme étant le sujet de la puissance d'État (4). »

(1) Saripolos. *Op. cit.*, page 555.

(2) Laband. *Le droit public de l'Empire allemand.* Édition française, 1900, tome I, page 346 en note.

(3) Consulter Barthélemy. *Op. cit.*

(4) Laband. *Op. cit.*, pages 158 et suiv.

La conséquence la plus intéressante pour nous qui nous occupons de représentation, c'est que dans les constitutions démocratiques modernes, la nation ne saurait à aucun titre être regardée comme souveraine. De la nation appelée à désigner les représentants, il n'en va pas autrement que du Parlement : tous deux sont compris dans la série variable des organes entre lesquels se répartit l'exercice de la souveraineté de l'État. L'un est l'organe législatif, l'autre, l'organe électoral ; ils ont tous deux la même nature juridique, et ne se séparent que par la fonction qui leur est dévolue ; ni l'un ni l'autre ne peuvent dépasser leur compétence sans perdre aussitôt la qualité d'organe ; ni l'un ni l'autre enfin ne résument l'État tout entier, puisque l'État se compose de tous ses organes et n'exprime pleinement sa volonté latente que par leurs volontés réunies (1).

De rapports juridiques entre l'organe électoral et l'organe législatif, il ne peut en exister, parce qu'à l'opposé de ce qui a lieu dans les démocraties directes, où le corps des citoyens est souvent seul organe, et en tout cas fait la loi en personne, dans les démocraties représentatives, la nation ne reçoit de compétence que pour élire, et ne peut en conséquence déléguer des fonctions législatives qu'elle n'a jamais détenues. C'est donc une idée fausse de croire, qu'au

(1) Saripolos écrit, page 563 : « Tous les organes, aussi bien que tous les représentants de l'État démocratique, sont élus directement ou indirectement par le corps des citoyens ; il ne s'ensuit nullement qu'ils « représentent ce dernier. Le corps électoral n'est qu'un organe direct de l'État, du titulaire de la souveraineté... ». Page 568 : « Le corps législatif, l'ensemble de ses membres, est un organe direct de l'État pour une fonction déterminée : l'expression indépendante et libre de la volonté de l'État sous forme de loi. La volonté de l'organe législatif est indépendante dans sa sphère de toute influence juridique d'un autre organe de l'État ; sa volonté est celle de l'État, ou un élément indispensable à la formation de la volonté législative de celui-ci ».

moyen d'un Parlement qui la représente, elle prend une part continue aux affaires de l'État ; une fois que les citoyens ont déposé leur bulletin dans l'urne, leur rôle est épuisé ; le Parlement constitué entre en scène, avec les pouvoirs qu'il tient non de l'électeur, mais de la Constitution, et opère désormais en pleine liberté comme organe législatif de l'État, et non pas comme représentant ou mandataire de la nation (1). Peut-être, se plaçant à un point de vue philosophique, dira-t-on que le Parlement représente la collectivité, « sert à l'expression de l'âme du peuple, de l'esprit national vivant et agissant, de la conscience morale du peuple (2) ». Qu'on ne s'y trompe pas ; ce langage est dépourvu de toute signification juridique : si le Parlement est représentatif, ce ne peut être dans un autre sens que le chef du pouvoir exécutif lui-même. Mais, à vrai dire, il ne possède à aucun titre cette qualité. « La dénomination de représentants de l'ensemble du peuple, donnée aux membres du Reichstag, n'a pas de signification juridique positive. Au sens juridique, les membres du Reichstag ne sont les représentants de personne. Leurs pouvoirs ne sont pas dérivés d'un autre sujet de droit. Ils reposent directement sur la Constitution de l'Empire. Il n'y a pas dans toute leur situation juridique un point subordonné aux principes de droit qui régissent la procuration, les pleins pouvoirs ou le mandat (3). »

(1) Laband. *Op. cit.*, page 442 : « Les députés au Reichstag ne sont pas plus liés à des mandats ou à des instructions émanant de la collectivité du peuple, qu'à des mandats ou instructions émanant des corps électoraux. Ils ne sont pas des représentants, au sens où cette expression se trouve employée à l'art. 6, à propos des membres du Bundesrath, ou comme terme technique dans la science juridique ; ils n'ont pas de pleins pouvoirs ni de mandat, et cela parce qu'il n'y a pas ici de sujet de droit pour leur donner pleins pouvoirs ou mandat... L'ensemble du peuple allemand n'a pas de personnalité différente de l'Empire allemand... »

(2 et 3) Laband. *Op. cit.*, page 443.

Qu'on abandonne donc la conception surannée, d'après laquelle les notionsd'élection et de représentation seraient liées d'une façon indissoluble (1). Un simple regard jeté autour de soi fera comprendre l'erreur de ceux qui professent ce genre de parenté : tel le tuteur en effet qui représente son pupille, il y a des représentants qui ne sont pas élus ou choisis par les représentés; tel le pape qui tient son titre de l'élection, sans pourtant représenter les cardinaux qui l'ont élu, il y a des élus qui n'ont pas le titre représentatif. C'est le cas du député : l'essence de l'élection n'est pas de constituer un mandat en vue d'une représentation; elle a simplement pour but de désigner les plus capables. On veut que le pouvoir législatif soit exercé par les plus aptes qui se trouvent dans l'État, et on se réfère aujourd'hui à ce criterium essentiellement variable, que la capacité sera celle qui sera déterminée par le choix du corps électoral (2). La sélection des plus capables, voilà donc toute la mission des électeurs : ne transmettant rien, parce que n'ayant rien à transmettre, ils ne peuvent s'ingérer en aucune manière dans la conduite de ceux qu'on appelle à tort leurs représentants. Leur droit de suffrage n'est même pas destiné directement à garantir leurs intérêts, mais sim-

(1) Sur ce point, voir Saripolos, page 562.

(2) Voir Orlando. *Art. préc.* : « Un principe fondamental de la philosophie politique veut que le gouvernement de l'État appartienne aux plus capables (Sociologie de Spencer. Ce philosophe a démontré qu'une des forces politiques, qui agissent sans exception dans toutes les Constitutions, c'est celle qui correspond à ce qu'on appelle le principe aristocratique)... Ainsi, nous arrivons à reconnaître la portée intime du principe de la représentation. Il renferme un point qui est commun à toutes les formes de gouvernement, c'est que la haute direction de l'État doit appartenir aux plus capables. On présume que le plus capable est celui qui est désigné par le choix d'un corps électoral. L'élection politique n'est pas autre chose qu'une désignation de capacités. Il n'y a aucune transmission de pouvoir... »

plement à assurer la formation du Parlement ; ce « n'est pas, dira Laband, un droit subjectif basé sur l'intérêt de l'individu, mais seulement le réflexe du droit constitutionnel. La forme de l'État constitutionnel comporte un organe, qui doit servir à l'expression, dans une forme réglée par la loi, des opinions, des tendances, des besoins du peuple ; pour atteindre ce but, la composition de cet organe est réglée de manière que les individus, sous certaines conditions légalement établies, puissent y coopérer. De même que le droit d'assister comme auditeur à une audience de Cour d'assises n'est pas un droit subjectif... mais seulement le réflexe du principe de la publicité des débats... de même le droit de voter n'est que le réflexe des règles constitutionnelles sur la procédure à suivre pour former le Landtag ou le Reichstag (1). »

Et ainsi revivent (2), sous une forme très peu différente, les idées de Royer-Collard sur le système représentatif. A la souveraineté de la raison, a succédé, il est vrai, la souveraineté de l'État ; mais l'expression de représentant du peuple est restée ce qu'elle était dans la pensée des doctrinaires, aussi dépourvue de sens, aussi dangereuse au point de vue des vrais principes, puisqu'elle donne aux citoyens l'illusion d'un droit à faire prévaloir leur volonté par la Chambre élective, aux assemblées représentatives, des prétentions à la suprématie sous le fallacieux prétexte qu'elles tiennent leurs droits du peuple. Des députés qui ne sont

(1) Laband. *Op. cit.*, pages 494 et suiv.

(2) Voir l'article précité de M. Barthélemy ; cette idée y est mise en relief, que les théories présentées de nos jours par les auteurs royalistes allemands rappellent de très près celle qui fut élaborée par les doctrinaires et notamment par Royer-Collard, au temps de la Restauration.

pas des représentants, mais sont, vis-à-vis du peuple, dans la situation des membres de la Chambre haute nommés par le chef du pouvoir exécutif ou héréditaires ; des députés que rien ne rattache à ceux qui les ont élus, et qui sont les organes de quelque règle métaphysique supérieure, décrets de la raison ou volonté de l'État, combien étranges nous paraissent ces formules qui prétendent traduire la réalité du système représentatif ! Et si, à la rigueur, ce langage ne détonne pas outre mesure dans la bouche d'un Royer Collard qui parle à une époque de suffrage censitaire, sous un régime basé tout entier sur la capacité, combien discordant nous semble-t-il, présenté de nos jours comme la quintessence de l'analyse juridique, alors que le fait des rapports politiques et des rapports étroits entre électeurs et représentants est tangible, patent, et reconnu de tous !

Nous n'ignorons pas que les auteurs allemands se placent à un point de vue exclusivement juridique. Mais la beauté intrinsèque des constructions juridiques n'est pas une raison suffisante pour qu'on oublie de se mettre en contact ou en rapport avec la réalité ; comme l'écrit fort bien M. Duguit (1). « Qu'est-ce donc qu'une théorie de droit, si ce n'est la traduction en une forme juridique de rapports préexistants ? » Le droit est une construction en l'air, une formule dénuée de portée et vide de sens, s'il n'est pas l'expression de rapports de fait que constate l'observation et de relations morales que saisit la raison... Il est incontestable qu'il y a dans tout pays une certaine opinion dominante, et que, par essence, les parlements élus sont précisément des organes dont les décisions doivent s'inspirer de cette opinion. A tort ou à raison, l'évolution des idées politiques a conduit à cette conception, que l'organe prin-

(1) Pour l'appréciation critique de la théorie allemande, consulter Duguit, *L'État*, tome II, Paris 1903, pages 201 et suiv.

cipal de l'État moderne devait trouver son origine dans les manifestations de cette opinion et se guider sur elles pour son œuvre politique. Le fait est là ; toute théorie de droit qui le méconnaît est par là même condamnée (1) ».

Aussi bien, cette préoccupation de mettre d'accord la théorie et le fait n'a pu demeurer étrangère aux légistes allemands ; et sans revenir sur les idées de Rieker que nous avons brièvement exposées, et qui procédaient elles aussi d'une observation plus exacte des relations d'électeurs à représentant, notons qu'il s'est produit, chez les partisans même de la doctrine juridico-organique, un effort pour, en conservant les données essentielles de la théorie de l'organe, exprimer ce fait que dans l'État moderne, le groupe d'individus qu'on appelle députés ou représentants ne constitue plus vis-à-vis de la masse un corps oligarchique, mais se trouve dans un état de dépendance, signe extérieur d'un phénomène incontestable, le progrès démocratique.

M. Jellinek, en effet, qui se rend de plus en plus aux méthodes préconisées à notre époque comme les seules sources fécondes d'études politiques (Ne signale-t-il pas dans un de ses derniers livres « la nécessité en Allemagne d'études constitutionnelles ouvertes beaucoup plus dans le sens de l'observation politique que vers le commentaire juridique (2) »). M. Jellinek, disons-nous, a tenté de jeter un pont entre ces deux choses si distinctes et indépendantes dans la théorie primitive, l'organe électoral et l'organe législatif. Le système qu'il propose voit encore dans la nation et le Parlement des organes de l'État ; mais le Parlement

(1) Duguit. *Op. cit.*, pages 203-204.

(2) Voir : *Annales des sciences politiques*, 15 janvier 1908, Analyses et comptes rendus, Georg. Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*. Berlin, O. Häring. 1. vol.

est désormais qualifié d'organe direct secondaire, parce que, dit M. Jellinek, s'il tient de la Constitution le pouvoir de décider qui lui est conféré, du moins il le reçoit indirectement, et dans de telles conditions qu'il doit être considéré comme organe de la nation, laquelle passe en quelque sorte au rang d'organe suprême de l'État. Il faut bien comprendre, en effet, que toute la différence entre les pays à gouvernement représentatif, et ceux à gouvernement direct, réside dans le fait que la fonction législative, qui était exercée par la nation dans les constitutions démocratiques pures, est attribuée à un organe secondaire, le Parlement, là où existe la représentation ; mais c'est là tout le fait nouveau, qui ne peut empêcher que la compétence dont le Parlement est investi ait appartenu antérieurement au peuple lui-même, que le Parlement exprime dans une certaine mesure la volonté de la nation. Et ainsi, il est juste de dire que « l'élection des députés fait naître un lien permanent entre le représentant et le peuple en son ensemble, nommément un rapport d'organe qui de sa nature ne peut être qu'un rapport de droit (1). »

(1) Jellinek. *Allgemeine Staatslehre*, 1900, pages 532 et suiv. M. Duguit, analysant les idées de M. Jellinek, écrit ce qui suit (Duguit, *L'État*, tome II, *Op. cit.*, pages 204 et suiv.) : « Jellinek... fait très justement observer que sans doute le Parlement reçoit sa compétence de la Constitution et non du corps électoral, mais que s'il n'y a aucun lien juridique entre le Parlement et la nation, que s'il n'y a d'autre volonté que celle du Parlement, le gouvernement d'un pays appartient à une véritable oligarchie ; « qu'il existerait une poignée de citoyens actifs, à côté d'une masse énorme de citoyens sans droits politiques ». « C'est une preuve, dit-il, que cette manière de traiter juridiquement le problème est simplement une caricature de la réalité ». Il ajoute : « On ne peut nier que par là (la doctrine de Laband), le point le plus important de tout le système représentatif est négligé, ou du moins imparfaitement affirmé... Par là deviennent tout à fait incompréhensibles les grandes transformations dans la structure de l'État moderne, qui se sont accomplies par les changements du droit

La conciliation paraît simple, et on se demande vraiment pourquoi la théorie allemande s'exposait bénévolement au grief de fragilité, s'il suffisait, pour y parer, d'écrire que le Parlement était un organe de la nation, organe elle-même de l'État. Mais on ne tarde pas à s'apercevoir que la rectification apportée par Jellinek n'est rien moins qu'un coup mortel donné à la construction qu'il prétendait vivifier, et que, du moment où on adopte la version nouvelle, on ruine les bases fondamentales de la théorie de l'organe pour revenir à la théorie bien connue du mandat représentatif.

Ayant affirmé, en effet, l'existence d'un rapport de droit entre l'organe primaire qu'est la nation, et l'organe secondaire qu'est le Parlement, il resterait à expliquer comment un rapport de droit peut se former entre deux organes, alors que, d'après la théorie allemande, il est constant que l'organe, n'ayant pas de personnalité distincte de la collectivité, est absolument incapable d'être sujet de droit. Cette explication est évidemment impossible, et il est bien clair qu'il faut enlever à la théorie juridico organique l'élément même de son originalité, si l'on veut à tout prix que la formule facile du Parlement organe de la nation implique un rapport de droit, traduction du rapport de fait que l'observation révèle ; il faut écrire que les organes en tant qu'organes existent comme personnes juridiques. Or « si effectivement il en est ainsi, dit M. Duguit, on ne voit pas bien la différence existant entre la théorie française du mandat représentatif, et la théorie de la représentation, telle que la conçoit Jellinek. La différence générale entre l'organe et le mandataire est très nette : le mandataire est une personne juridique distincte du mandant, et entre ces deux personnes naît un rapport de droit. L'organe n'a point de per-

de vote, les grandes luttes qui ont abouti à la démocratisation du droit de vote ».

sonnalité distincte de celle de la collectivité, et entre la collectivité organisée et son organe, il n'existe aucun rapport de droit. Mais si l'on vient dire maintenant : entre la nation et son organe, le Parlement, il y a un rapport de droit, toute différence entre le mandataire et l'organe disparaît. On dira que ce rapport est un rapport d'organe et non un rapport de mandat, que le Parlement est l'organe de la nation et non point son mandataire ; différence de mots, oui ; différence de fond, point du tout (1) ».

Ajoutons pour terminer que, quelques pages plus haut, et sans qu'il s'agisse spécialement du système représentatif, M. Duguit avait dirigé contre la théorie générale de l'organe une critique très ingénieuse, et avait montré « le cercle vicieux infranchissable (2) » dans lequel elle enfermait ses partisans. Ne voyant que des organes créés, et cherchant l'élément véritablement primaire, générateur de tous ces organes, il aboutissait à cette conclusion que cet élément devait être extrinsèque à l'État. (N'apparaît-il pas, en effet, que s'il est dans l'État, si c'est encore un organe de l'État, il faut bien qu'il provienne lui-même d'une source supérieure? Exemple : Il ne suffit pas de dire que les divers organes sont créés par l'organe constituant ; car enfin, d'où vient lui-même l'organe constituant?) La question de l'origine de la souveraineté ramènerait donc inévitablement d'après M. Duguit à « la doctrine traditionnelle d'un détenteur de la souveraineté originaire, distinct de l'État. Mais cette doctrine ne peut rendre compte des organisations politiques qu'en appliquant la notion de mandat, et on a vu plus haut tout ce que cette notion avait d'artificiel et de chimérique (3) ».

Quoi qu'il en soit, et précisément parce que le but de

(1) Duguit. *L'Etat*, tome II, *Op. cit.*, page 211.
(2 et 3) Duguit. *Ibid.*, page 52.

notre étude est d'opposer aux efforts doctrinaux, qui se sont produits en faveur de l'ancienne conception du représentant, l'évolution certaine et la transformation réelle subies par la forme de gouvernement correspondante, l'imperfection la plus grave que nous imputions à la théorie allemande est de ne pas résister à l'examen de la réalité.

Le même reproche s'adresse aux applications qui en ont été faites, et notamment à la belle thèse de M. Saripolos sur *la démocratie et l'élection proportionnelle*, qui tendrait comme l'écrit M. Saleilles à « substituer dans l'esprit des électeurs et des élus l'idée d'élection proprement dite à l'idée de représentation, à faire que l'élu se considère comme affranchi, sinon de ses électeurs, ce qui, en effet, sera facile, mais du groupe politique qui l'aura porté sur sa liste, à faire surtout que les chefs de parti entendent, une fois l'élection faite, rendre au député son indépendance (1) ».

Il y a là un desideratum psychologique, qui, nous le craignons bien, ne sera de sitôt satisfait. « Ce sont des mœurs nouvelles à créer, ajoute M. Saleilles, et pour y parvenir, il ne suffit pas de quelques abstractions scientifiques. Ce n'en est pas moins le rôle de la science d'indiquer quelle orientation décisive il importe de donner aux courants politiques d'un pays (2) »

Est-ce exact? Cette lutte pour le maintien d'une notion assurément élevée du représentant n'est-elle pas vouée par avance à la stérilité (3)? Il est certes bien difficile de dire

(1) Saleilles. *Nouvelle revue historique de droit français et étranger*, 1899, page 604.

(2) *Ibidem.* On consultera très utilement cet article, où M. Saleilles, à propos de la thèse de M. Saripolos, synthétise les idées qui forment le fond des théories allemandes.

(3) Nous indiquons d'ores et déjà, et comme réponse à la conception de M. Saleilles sur le rôle de la science politique, la belle préface de M. Deslandres au livre de Dickinson (*Le développement du Parlement pendant le IX^e siècle*, Paris, 1906), où se trouve développée

la mentalité politique de demain. Mais ce que nous savons bien et essaierons de démontrer par la suite c'est que ni l'étude du fait actuel, ni le sens de l'évolution historique, ne permettent de croire que l'image du représentant futur réalisera le rêve dans lequel se berce la métaphysique allemande.

cette idée qu'on ne saurait songer à restaurer l'ancienne conception idéale du régime représentatif « parce qu'il est, la méthode et l'esprit historiques le disent, des restaurations impossibles ».

CHAPITRE IV

La loi, expression de la solidarité. Théorie de M. Duguit

Quel qu'ait été le succès des théories allemandes, et malgré qu'elles constituent l'une des solutions les plus importantes apportées par la doctrine au problème de la représentation, malgré même qu'elles aient reçu l'accueil empressé de la jeune école française, qui abandonne ainsi l'idée traditionnelle de notre droit, elles n'ont pas eu le dernier mot de la discussion qui nous occupe : il ne faudrait pas pour cela que la science constitutionnelle ressemblât à la mer agitée, dont les formes ont pour qualité d'être essentiellement changeantes ; à l'heure actuelle en effet, le débat est encore ouvert sur les notions fondamentales du droit public ; et les ouvrages si séduisants de M. Duguit, pour ne pas apporter en notre matière des vues toujours irréfutables ou définitives, ont du moins, dans leur partie critique, ce très grand mérite de montrer qu'à bâtir sur des principes, on ne peut guère prétendre édifier de constructions inébranlables (1).

Avec le théoricien de la solidarité, nous quittons la cité toute idéale où la scholastique juridique des légistes allemands nous avait entraîné, et nous pénétrons dans un

(1) Malgré qu'elle aboutisse à des solutions qui ne rentrent pas dans le cadre du gouvernement représentatif (le referendum par exemple), la théorie de M. Duguit doit être étudiée à la suite des théories françaises et allemandes ; dans sa partie critique, en effet, ce sont ces deux grands aspects de la notion de représentation qui

domaine qui est l'antithèse la plus frappante des contrées parcourues jusqu'alors, même en compagnie des jurisconsultes français : au lieu de palais merveilleux, nous ne rencontrons d'abord que des ruines. « Nous voulons faire avant tout, écrit M. Duguit, une œuvre négative, montrer que l'État n'est point cette personne collective, investie d'un pouvoir souverain, imaginée par l'esprit inventif des publicistes ; que le droit n'est point cette construction édifiée de toutes pièces par les juristes sur le fondement peu stable du droit individuel ou de l'omnipotence de l'État, que tout cet ensemble de fictions et d'abstractions s'évanouit à la simple observation de la réalité (1) ».

Et en effet, non sans quelque succès, M. Duguit dresse le procès des notions d'État personne, d'État souverain, de nation souveraine personnifiée en l'État, toutes formules, toutes variantes qui alimentent de si longue date la science du droit, et sont la source de controverses stériles, inépuisables entre les juristes.

La cause initiale de l'erreur, dit M. Duguit, ce n'est pas moins qu'une fausse conception du droit, qu'on a imaginé sous la forme de droit subjectif, comme « le pouvoir reconnu d'une personne de s'imposer comme telle à d'autres personnes, quelle que soit d'ailleurs la personne considérée, individuelle ou collective (2) », qu'on ne s'est jamais représenté, qu'il s'agisse de dominium ou d'imperium, sans une

la préoccupent et la retiennent tour à tour; dans sa partie constructive, d'autre part, les idées qu'elle préconise sont présentées (à tort ou à raison), comme la traduction de la forme du gouvernement représentatif proprement dit, et non pas comme l'expression d'une forme dégradée, celle du gouvernement semi-représentatif par exemple.

(1) Duguit. *L'État,* Paris 1901. *Le droit objectif et la loi positive,* introduction, page 1.

(2) Duguit. *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État,* Paris 1908, pages 14 et suiv.

personne qui en soit titulaire, sans un sujet de droit : il fallait des sujets de droit, on en a créé quand, dans le fait, ils n'existaient pas ; et ainsi est née la personne État pour être sujet du droit subjectif de puissance publique (1). Prenant en particulier la définition de M. Esmein, d'après laquelle « l'État est la personnification juridique d'une nation, le sujet et le support de l'autorité publique (2) », — M. Duguit s'élève contre la qualification « d'abstraction puissante et féconde (3) », appliquée à cette notion de l'État, et proteste contre l'affirmation, que cette conception moderne serait un progrès accompli sur l'idée ancienne de souveraineté, pouvoir personnel du prince. Nous vivons au contraire sur les données du passé ; la législation révolutionnaire, profondément imbue des idées soutenue par les théoriciens de la souveraineté royale — lesquels bâtissaient eux-mêmes sur la conception féodale de puissance se rattachant à la propriété — s'est contentée de substituer la nation au prince, sans rien changer des caractères de la puissance publique, sans détruire l'existence, en tant que personne douée de volonté, du nouveau titulaire qu'elle lui affectait (4). « Personnalité et souveraineté de l'État sont donc ainsi un produit du droit monarchique pur, né lui-même du régime féodal. Comme toutes les idées sociales, elles sont sorties des faits, et ont été, à un moment donné, en correspondance exacte avec ces faits. Mais les deux choses ont survécu aux causes qui les avaient produites ; dès lors, les mots de personnalité, de volonté, de souveraineté,

(1) Duguit, *L'État*, tome I, *Op. cit.*, introduction, pages 7 et 8.

(2) Esmein. *Éléments de droit constitutionnel, Op. cit.*, introduct. page 1.

(3) *Ibid.*, page 2.

(4) Sur ce sujet. Consulter Duguit. *L'État*, tome I, *Op. cit.*, chap. v, La volonté des gouvernants. — Le droit social, etc., *Op. cit.*, pages 32-33 et suiv.

qui pendant longtemps avaient exprimé des réalités, ne sont plus maintenant que des sons vides. La prétendue personnalité de l'État s'évanouit ; elle existait quand un prince lui servait de support, c'était la personnalité du prince ; aujourd'hui, il y a des individus qui veulent ; de personnes collectives, nous n'en voyons point (1) ».

D'ailleurs, qu'on le remarque bien, il ne s'agit pas seulement pour M. Duguit, en combattant les idées familières d'État et de souveraineté, de rendre la science politique adéquate aux réalités extérieures ; il s'agit surtout d'écarter les dangers qui proviennent de « la fausse adaptation au monde moderne d'une idée caduque (2) », de la persistance de la conception régalienne. Les conséquences les plus directes, en effet, de « l'anthropomorphisme (3) » sont de faire de l'État une puissance formidable, une sorte de Léviathan au-dessous duquel les individus ne forment plus que poussières, insuffisamment protégés par la doctrine illusoire des droits individuels. On prétendra peut-être que la thèse de la nation souveraine personnifiée en l'État constitue l'élément essentiel de la théorie démocratique. Mais « c'est aussi la doctrine qui sert aux légistes allemands pour fonder la toute puissance de l'Empereur, aux Jacobins pour justifier l'omnipotence de la Convention, et aux collectivistes pour demander à l'État tout puissant de confisquer les instruments de production, et de devenir par là plus puissant encore (4) ».

N'apparaît-il pas d'autre part qu'émanant d'une volonté toute particulière, celle de la collectivité personnifiée, la loi est douée d'une « force transcendante (5) » qui l'impose

(1) Duguit. *L'État, Op. cit.*, tome I, page 348.
(2 et 3) *Ibid.*, page 326.
(4) Duguit. *Le droit social*, *Op. cit.*, pages 34-35 et 36.
(5) Duguit. *Le droit social. Op. cit.*, page 50.

aux individus, entourée d'un prestige qui rejaillit sur ceux-là mêmes qui la font, à ce point qu'Herbert Spencer dénoncera déjà « la grande superstition politique d'aujourd'hui, le droit divin des parlements (1) ? » — Superstition en effet, et superstition dangereuse, parce que la volonté générale n'est qu'un mythe, que la loi est simplement la volonté des quelques hommes qui la votent, et une volonté que rien ne lie, et que rien n'empêche de revenir sur sa décision première. On a bien présenté comme correctif la théorie de l'autolimitation de l'État ; mais ici encore, c'est tout à la fois l'ingéniosité et l'insuffisance. « Dire que le Parlement qui fait la loi, et qui représente l'État, est lié parce qu'il veut, tant qu'il veut, et dans la mesure où il veut être lié par la loi, c'est dire précisément qu'il ne l'est point (2). »

Aussi, pour M. Duguit, il n'y a ni État, ni souveraineté ; mais uniquement ce que l'observation révèle, à savoir des hommes, qui, ayant des besoins communs et des aptitudes diverses, forcés par leur nature physique de vivre en société, se réunissent et échangent des services ; parmi eux, des individus plus forts que d'autres, des gouvernants, qui par la force matérielle, morale ou numérique, se font obéir de gouvernés. C'est là toute la réalité, la science n'a pas à imaginer derrière ces hommes, un être distinct ; derrière

(1) Cité par Duguit, en note. *Ibid.*, page 51. Voir Herbert Spencer. *L'individu contre l'État*, édit. française, 1885, page 116. — *Ibid.*, M. Duguit rapporte ce passage de M. Édouard Berth, tiré du *Mouvement socialiste*, juillet 1907, 3e série, tome I, page 11. « La démocratie parlementaire, n'est-ce pas le droit divin de la puissance magique de l'État passée du roi aux partis chargés de traduire la soi-disant souveraineté du peuple ?... La loi qui émane de nos parlements modernes est entourée d'un respect plus superstitieux que ne l'ont jamais été les rois les plus absolus, et l'on peut dire que le légalitarisme moderne est plus asservissant encore que l'ancien loyalisme. »

(2) Duguit. *Ibid.*, pages 53-54. On trouvera à cet endroit les références relatives à cette théorie.

ces volontés, une volonté collective ; et sa mission bien comprise revient, sur les données du fait, et en dehors de toute hypothèse métaphysique, à établir le règne du droit et à définir en conséquence les rapports humains.

Or si, dans toute société politique, il y a des hommes qui commandent et d'autres qui obéissent, jamais du moins, entre les mains de ceux qui détiennent la plus grande force, la puissance publique n'est un droit. A moins de commettre l'erreur signalée de ceux qui, « pour justifier, un état de fait, la force gouvernante, affirment l'existence derrière elle d'une substance souveraine, la personnalité de la nation (1) », il faudrait démontrer en effet que la volonté de certains individus, les gouvernants, a le droit de s'imposer comme telle à la volonté d'autres individus, les gouvernés ; mais c'est là une preuve qu'on ne peut apporter sans faire appel à l'intervention d'une puissance supraterrestre ; et comme en nos sociétés modernes, on ne peut raisonnablement soutenir l'idée de droit divin, comme aussi la force triomphante ne suffit point à elle seule pour créer le droit, où trouver le fondement juridique du pouvoir de fait ; comment, si elle ne posséde à aucun titre de vertu intrinsèque, la volonté individuelle des gouvernants peut-elle légitimement contraindre la volonté des gouvernés ?

M. Duguit (2), partant de l'idée si souvent reprise à notre époque de solidarité sociale, solidarité par similitude correspondant à la communauté de besoins, solidarité par division du travail résultant de la diversité d'aptitudes, expose que du phénomène d'interdépendance naît une

(1) Duguit. *Le Droit social, op. cit.*, page 26. M. Duguit rapproche cette explication de celle des « anciens psychologues, qui, pour rendre raison des phénomènes d'ordre psychologique, plaçaient derrière eux une substance pensante, qu'on appelait l'âme. »

(2) Sur la théorie de M. Duguit, voir : *L'Etat, Op. cit.*, tome I, chap. I sur la solidarité Sociale, chap. II, sur la règle de droit.

règle de droit, dont la conscience individuelle perçoit bientôt le caractère impératif ; et cela, à raison de l'évidence toujours plus grande de ce fait que l'homme ne peut vivre sans les autres, et que les autres ne peuvent vivre sans lui. Cette règle s'impose à tous, gouvernants et gouvernés, et elle crée un état de droit objectif, impliquant tout à la fois des devoirs et des pouvoirs objectifs : 1° devoir objectif de respecter les actes déterminés par un but de solidarité, devoir de faire aussi tout ce qui peut accroître cette solidarité ; 2° pouvoirs objectifs d'accomplir librement les obligations qu'elle impose. « Elle fait à tout individu, dans le milieu social, une certaine situation étroitement dépendante de celle des autres, et qui l'astreint à une certaine attitude active ou passive. Elle implique pour tous un certain état dérivant d'elle, et que nous pourrions qualifier de situation objective pour l'opposer au droit subjectif que je nie. Ainsi, personne n'a dans le monde social d'autre pouvoir que celui d'exécuter la besogne que lui impose la règle sociale ou si l'on veut, que lui impose la situation qu'il a dans le système d'interdépendance, unissant les membres d'un même groupe social (1). » Autrement dit, et pour répondre à la question posée touchant la situation juridique des gouvernants, la volonté de ceux qui ont la plus grande force ne devient légitime qu'autant qu'elle se conforme à la règle de droit ; les gouvernants ont l'obligation et le pouvoir d'agir selon la solidarité, et ne doivent utiliser qu'en ce sens la force dont ils disposent.

Ces notions étant acquises, et elles étaient indispensables à l'intelligence de ce qui va suivre, nous voyons se modeler

(1) Duguit. *Droit social*, *Op. cit.*, page 11.

sur elles les traits originaux d'un système représentatif, qui, disons-le de suite, nous semble présenter un grand avantage. Non point que nous prétendions voir, dans l'interprétation de M. Duguit, le reflet toujours fidèle des enseignements fournis par l'examen des faits ; mais, rapprochée des conceptions antérieures sur le terrain très spécial du rapport des idées avec l'évolution réelle du système représentatif, nous pensons que la théorie de M. Duguit offre cette supériorité certaine d'être assise sur un compte plus exact des relations d'électeurs à députés. La formule qu'elle en donne peut être critiquable, dans la mesure où l'est le système même d'où elle dérive ; il reste cependant qu'elle s'applique à ce que nous croyons être la réalité.

La représentation, pour M. Duguit, repose sur cette idée (1), que l'évolution démocratique a bien pour conséquence de faire passer la force politique entre les mains du plus grand nombre, mais que les nouveaux gouvernants, pour être plus nombreux, ne possèdent pas d'autres droits, ne sont pas astreints à d'autres devoirs que les divers détenteurs possibles de la plus grande force. Etant soumis à l'obligation d'employer cette force dans un but de solidarité, ils doivent s'organiser de façon à pouvoir exécuter les charges qui leur incombent ; et la représentation est précisément la solution reçue par un problème, dont toute la délicatesse provient du nombre toujours plus grand des individus qui participent à la force politique.

Par opposition aux électeurs gouvernants primaires, les députés apparaissent donc comme des gouvernants secondaires. Ce ne sont pas des mandataires, car il faudrait supposer qu'ils tiennent un pouvoir juridique des électeurs,

(1) Voir pour l'application de la notion de solidarité aux relations d'électeurs à députés : Duguit. *L'État*, tome II, 1903. Les gouvernants et les agents, chap. II sur les Parlements. Notamment, pages 215 à 235.

et nous savons que les électeurs n'ont pas de pouvoir de droit, mais simplement un pouvoir de fait; ce ne sont pas des organes du corps électoral, puisque, pour M. Duguit, il n'y a pas de volonté d'un corps électoral, mais simplement des volontés individuelles, volontés d'électeurs, volontés de députés. La représentation n'est, à vrai dire, qu'une des manifestations de cette division du travail, qui s'accentue au fur et à mesure que la civilisation progresse; le représentant est un individu solidaire de l'électeur; s'ils se tiennent par un besoin commun, celui de maintenir la force politique qui leur appartient, ils se lient surtout par l'appui qu'ils se prêtent et les services qu'ils se rendent, les électeurs fournissant la force, les représentants la capacité, les aptitudes. Ainsi se réalise cette double solidarité qui engendre la règle de droit et doit être considérée comme l'expression des relations de fait incontestables entre électeurs et députés. « Dans ce qu'on appelle la représentation politique, il n'y a point un contrat, une situation juridique subjective; il y a un groupement social particulier, impliquant comme tout groupement social... un état de droit objectif... il y a pour tous ceux qui participent à cette association une série de devoirs et de pouvoirs objectifs, impliqués par la règle de droit dont elle est le fondement... Ainsi la représentation a vraiment une nature juridique; elle est forcément une institution juridique puisqu'elle est un groupement social naturel, c'est-à-dire répondant réellement à un besoin social (1) ».

(1) Duguit. *Ibid.*, tome 2, page 220. Ainsi la représentation politique n'est qu'un état d'association, de collaboration. Il ne s'agit plus de représentation au sens où l'on entendait d'ordinaire ce mot : « Au reste, Rousseau a raison, a écrit M. Duguit, tome I, page 244, une volonté ne peut ni se déléguer ni s'aliéner, et, à tout prendre, le principe de la représentation n'est qu'un subterfuge ingénieux, inventé pour leurrer les gouvernés ».

Nous avions rapproché la théorie de Rieker de la théorie du man-

— On comprendra désormais, et nous touchons du doigt tout l'écart qui existe entre les idées de M. Duguit, et les théories préexposées sur le système représentatif, qu'électeurs et représentants soient intimement unis, que le député ne s'enferme plus dans cette belle indépendance que, pour une raison ou pour une autre, on lui avait jusqu'alors reconnue. Non point que sa position soit semblable à celle que déterminerait un mandat, que les manifestations de sa volonté soient fixées impérativement par la volonté de ses électeurs : se l'imaginer ainsi serait méconnaître l'essence même de la doctrine politique de solidarité. « Entre la théorie du mandat individuel et la nôtre, il y a toute la différence qui sépare le droit objectif et la situation subjective (1) ». Mais le député est comme tout individu vivant

dat; il est tout naturel que, repoussant cette dernière, M. Duguit invoque les idées du juriste allemand à l'appui de sa théorie. Tout en lui reprochant de faire à la fiction une trop large part, M. Duguit mentionne que des idées analogues aux siennes sont exprimées par Rieker dans une forme un peu différente. V. pages 220-221. Passage cité de Rieker par M. Duguit, extrait de : *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*. 1893, pages 52 et suiv.

(1) C'est bien là ce qui sépare, d'une façon capitale, les idées de M. Duguit des notions acceptées sur le système représentatif. Sur ce point, voir Duguit, *L'État, Op. cit.*, tome II, page 235.

Ibidem. « Que le député ait promis quelque chose ou n'ait rien promis, sa situation, ses pouvoirs et ses devoirs restent toujours les mêmes ; ils sont supérieurs à lui ; ils ne dérivent ni de sa volonté, ni de celle de ses électeurs, mais de la loi qui les constate et les sanctionne ».

De sorte que, dans un certain sens, le député conserve une certaine indépendance : d'après M. Duguit, il ne peut pas être assujetti par une volonté; et, en particulier, les électeurs, le peuple, ne peuvent point imposer de ligne de conduite, dicter aux membres du Parlement de mesure, de décision, au nom seul d'une volonté supérieure. Tout ce qu'on peut dire, c'est que la volonté du corps électoral pourra limiter celle des représentants, et que cette faculté de limitation sera conditionnée par un élément extrinsèque, le lien de solidarité unissant les membres du groupement.

dans un groupement social ; il peut émettre une volonté, mais une volonté qui ne sera point quelconque, et ne sera point laissée à la décision arbitraire de sa conscience. Ici se précise sous une forme juridique ce qu'on exprimait vaguement, en disant que le député devait vouloir dans l'intérêt général ; la volonté du député n'est juridiquement efficace que sous la réserve de respecter la solidarité spéciale qui le lie aux électeurs. Sans qu'il y ait mandat, et alors que le député n'énonce que sa volonté individuelle, c'est cependant par la volonté des électeurs qu'il est limité. « En d'autres termes, le député sera responsable ; mais cette responsabilité n'aura point pour cause un rapport de droit volontaire né entre lui et l'électeur ; cette responsabilité aura pour cause efficiente le droit objectif, pour condition un acte de volonté unilatéral de l'électeur, se manifestant dans les limites de son pouvoir objectif (1) ».

Aussi bien, toutes les institutions qui seront de nature à garantir ou consolider cette solidarité recevront un accueil favorable de la science politique : plus il sera donné en effet aux pouvoirs objectifs du député et de l'électeur de se pénétrer, de se conditionner, plus le groupement social se rapprochera de la perfection, plus l'harmonie sera grande entre les membres qui le composent. Et voilà pourquoi M. Duguit préconise les élections générales fréquentes, le renouvellement intégral du Parlement, toutes mesures qui, assurant une reproduction plus exacte des éléments représentés, apparaissent avec raison comme un gage d'étroite solidarité (2). Mais ce n'est pas tout : dans les rouages d'un tel système, et pour un semblable motif, le referendum occupera lui aussi une place légitime. S'il se concilie difficile-

(1) Voir note 1, page précédente, tome II, page 235.

(2) Sur ce point, voir Duguit. *L'État. Op. cit.*, tome II, pages 228 et suiv.

ment en théorie avec les idées de mandat ou autres (1), si pour lui assigner une place, on est obligé, comme M. Esmein, d'imaginer une forme de gouvernement dite semi-représentative, dont le but, ignoré du gouvernement représentatif,

(1) Voir aux pages 229 et 230, la démonstration de M. Duguit d'après laquelle le referendum est inconciliable avec les théories du mandat représentatif et de l'organe. Notamment, en ce qui concerne la théorie du mandat représentatif : « Si le Parlement a reçu du peuple souverain un mandat ayant pour objet la souveraineté, c'est la souveraineté qui est la mesure du pouvoir parlementaire. Mais la souveraineté est ou n'est pas ; elle n'est pas susceptible de plus ou de moins ; le Parlement est ou n'est pas investi par mandat de la souveraineté ; s'il en est investi, il l'a tout entière, toutes ses décisions doivent avoir le caractère et la force de décisions souveraines ; s'il n'en est pas investi, aucune de ses décisions ne peut avoir ce caractère ; toutes doivent donc être soumises au referendum. »

Voir en sens contraire : Delpech, Du referendum en droit public français, et spécialement du referendum municipal, *Revue de droit public*, 1905. pages 386-387. M. Delpech, invoquant l'autorité de MM. Esmein et Hauriou, oppose cette idée que le Parlement n'est pas souverain au sens premier du mot, et que ses membres sont de véritables fonctionnaires de l'État.

— Envisageant cette question plus spécialement au point de vue qui nous concerne, nous devons noter que nous nous rallions entièrement à la thèse soutenue par M. Esmein dans l'article intitulé : Deux formes de gouvernement. Il ne s'agit pas de savoir si un gouvernement est plus ou moins représentatif, au sens étymologique du mot, suivant qu'il comporte ou non la présence dans ses rouages d'institutions comme le referendum. Mais la seule question, qui se pose, consiste à se demander si le referendum peut véritablement appartenir au mécanisme de cette forme de gouvernement, dite du gouvernement représentatif, qui, loin d'être un produit de la théorie, apparaît au contraire comme un produit de l'histoire, étayé dans son existence par des conditions sociales bien déterminées, puisant sa façon d'être dans le milieu qui l'entoure.

Or, à ce point de vue, il ne nous semble pas qu'il puisse y avoir de doute. Le referendum est incompatible avec l'essence, le génie du gouvernement représentatif proprement dit ; il relève au contraire d'une forme subséquente, celle du gouvernement semi-représentatif ; et nous le verrons, cette dernière, pas plus que sa devancière, n'est une construction théorique ; mais elle s'appuie sur tout

serait de traduire le plus fidèlement possible la volonté réelle du peuple, il est au contraire le procédé naturel d'un régime qui se propose de faire prévaloir la règle de droit, image de la solidarité sociale. Il permet en effet de comparer l'interprétation unilatérale qu'en fournissent les députés, à l'interprétation unilatérale qu'en donneront les électeurs. Et c'est de toute évidence, comme la dissolution d'ailleurs, dont M. Duguit présente encore l'éloge, un moyen excellent d'atteindre cette conformité, signe de la solidarité bien entendue, et fin de tout régime véritablement représentatif.

Formule critiquable, dans la mesure où le sont elles-mêmes les théories qui la dominent, avions-nous écrit de l'interprétation soumise par M. Duguit du système représentatif.

S'il nous fallait apprécier les conceptions que nous venons d'exposer, nous serions tenté de reproduire le jugement porté sur les vues déjà très originales qu'opposaient les doctrinaires aux théories régnantes de souveraineté. Mise à part en effet l'idée de solidarité qui lui sert de fondement propre, la notion de la règle de droit se suffisant à elle-même rappelle, d'une façon étrange, la doctrine des droits et intérêts légitimes et celle de souveraineté de la raison, que les Royer Collard et les Guizot présentaient comme la norme, le seul principe directeur de la société politique.

un état social, qui appelle de lui-même le referendum ou d'autres institutions analogues.

En d'autres termes, nous croyons que la solution de la question doit être dominée par le point de vue historique, plus encore que par le raisonnement abstrait sur ce que doit être ou ne pas être le représentant.

M. Duguit abandonne bien les principes éternels, immuables que l'on comprenait sous le nom de raison, et il leur oppose « les conditions de vie actuelles, momentanées et changeantes d'une société donnée, déterminées par l'observation et l'analyse rationnelle de son évolution et de sa structure (1) »; mais l'inspiration reste la même, et sa théorie est animée du même souffle libéral qui levait déjà les doctrinaires contre toute souveraineté, que ce fût à propos des prétentions ultra-royalistes ou des dangers naissants de la démocratie montante.

Non point, remarquons-le, qu'elle soit aussi distante des réalités : il est incontestable que l'homme moderne s'élève à la conscience de sa situation étroitement dépendante, et très certainement, de nombreuses manifestations de la vie sociale établissent aujourd'hui les progrès accentués de la notion de solidarité. Est-ce à dire cependant que cette idée si noble et si belle s'ancrera jamais assez pour qu'on puisse asseoir tout un système politique sur son seul fondement ; pouvons-nous espérer surtout que des gouvernants, qui monopolisent la plus grande force, sentiront nettement un jour l'inanité de leur droit subjectif de commander et l'obligation de ne mettre leur pouvoir de fait qu'au service d'une volonté assagie et conforme à la règle de droit? — C'est un rêve que nous caresserions volontiers : aux idées de personnalité et de souveraineté de l'État suppléerait largement l'harmonie profonde des relations sociales. Seulement, n'est-ce point beaucoup attendre de la solidarité humaine, et pour être séduisant, sera-t-il jamais

(1) Duguit. *Droit social. Op. cit.*, pages 60, 61, 62.

Voir sur ce point Esmein. *Éléments de droit constitutionnel, Op. cit.*, pages 35-36. (A consulter d'une façon générale pour la critique des idées de M. Duguit.)

Moreau. *Revue politique et parlementaire*, 1903, tome II, page 348. Les Éléments de droit constitutionnel français et comparé de M. Esmein.

donné au tableau qu'on nous trace d'être l'image exacte de la société politique?

Il est curieux, d'ailleurs, de constater avec quelle facilité une théorie libérale conduit souvent au régime de la force (1). A supposer, en effet, l'intention arrêtée chez les gouvernants de n'être que les traducteurs fidèles de la règle de droit, il restera encore ce fait, source d'anarchie, que les interprétations fournies par eux de la solidarité pourront être contestées, alors précisément que la loi ne s'impose plus comme volonté souveraine, mais seulement en tant qu'expression toujours discutable de la règle de droit. Il ne faut pas se le dissimuler, c'est la révolte toujours possible contre la volonté objective des gouvernants ; et malgré les formations syndicalistes sur qui M. Duguit fonde un si grand espoir, malgré l'institution éventuelle d'un haut tribunal, juge de la légalité de la loi (2), ce peut être, en pareille extrémité, et ce sera souvent, nous le redoutons du moins, l'appel à cette force qui seule avait fondé le pouvoir de fait et seule encore peut réussir à le maintenir.

Voilà, nous semble-t-il, les deux grandes objections qui,

(1) L'illustration la plus frappante de ce phénomène est la Déclaration des droits de l'homme proclamée sous la Révolution de 1789, et dont le résultat le plus net est de substituer au régime de l'ordre celui de l'insurrection, au gouvernement de la nation celui d'une minorité bruyante et factieuse. Voir sur ce point les belles pages de M. Taine, *La Révolution*, tome I. *Op. cit.*, pages 272 et suiv.

(2) Duguit. *Droit social*. *Op. cit.*, pages 55-56-57-58. « Si comme je le crois, les groupes sociaux sont en train de s'intégrer dans l'intérieur de chaque société nationale, et notamment en France, au moyens de formations syndicalistes, ils pourront organiser une forte et pacifique résistance à l'application des lois oppressives. Où serait le mal que le législateur fût averti que toute loi, qui opprimerait une classe au profit d'une autre, rencontrerait de la première, dans son application, une opposition fortement organisée? Ne serait-ce même pas le devoir de tout parlement d'organiser cette résistance légitime? »

s'adressant aux théories de M. Duguit, rejaillissent par là même sur sa conception représentative. Sans aucun doute, cette conception présente une qualité : elle nie que le Parlement soit un corps indépendant, appréciateur souverain du bien général, des intérêts véritables du pays ; elle sait l'évolution qui, grandissant la puissance de l'opinion publique, met en rapports toujours plus intimes électeurs et députés ; elle s'accommode merveilleusement enfin d'institutions comme le referendum qui sont dans la logique de cette évolution. De ce chef donc, elle est en progrès sur les théories qui, réduisant le rôle de l'électeur à la fonction du choix, soustraient le député aux influences extérieures, et placent dans sa raison souveraine la source exclusive de la loi. Seulement, où cette doctrine nous paraît contestable, c'est quand, sur les données d'une observation exacte, elle élève le système que nous savons. « Entre la théorie du mandat impératif et la mienne, avait écrit M. Duguit, il y a toute la différence qui sépare le droit objectif et la situation subjective (1) ». Nous craignons bien qu'il en soit de même de la réalité à l'interprétation soumise.

Disons-le de suite, en effet, et sans empiéter autrement sur des développements ultérieurs, que ce soit dans le passé ou dans le présent, nous ne voyons rien qui confirme les vues de M. Duguit sur ce groupement social particulier des électeurs et des représentants. — Le passé est l'histoire du progrès démocratique qui amène, sans doute, une péné-

(1) Car, encore une fois, c'est bien là l'originalité de la thèse de M. Duguit. La dépendance du député est une dépendance toute spéciale, et sous tout autre aspect que celui de deux pouvoirs objectifs se limitant et se conditionnant réciproquement, M. Duguit affirme l'indépendance du député. *Op. cit.*, tome II, v. pages 202, 203. « Sans doute le député doit être indépendant dans l'exercice de ses fonctions ; il ne peut pas prendre d'engagement vis-à-vis de ses électeurs, il doit voter suivant sa conscience et non d'après les instructions qu'il a reçues ».

tration plus intime du pays et du Parlement, et produit à la longue un état de collaboration, mais réalise aussi d'une façon croissante la souveraineté du peuple, fortifie la tendance des masses à faire prévaloir leur volonté ; de telle sorte qu'en définitive le régime de collaboration signalé est un régime de dépendance, le Parlement étant réduit au rôle de chambre d'enregistrement, le représentant devenant un delegate. Comment ramener dès lors la représentation politique, à l'existence de deux groupes naturels « qui se combinent, s'équilibrent, se solidarisent (1) » ; comment admettre que le député soit à l'électeur dans la situation d'un simple associé ?

Des évènements récents, il est vrai, semblent corroborer pour la France ces paroles de M. Édouard Berth : « Il s'est produit cette chose énorme, cet évènement de portée incalculable, la mort de cet être fantastique, prodigieux, qui a tenu dans l'histoire une place si colossale..., l'État est mort (2) » ; la crise que nous venons de traverser pourra paraître encore une invitation à suivre plus délibérément la vision, donnée par M. Duguit, de cette « autre forme d'État plus large, plus souple, plus protectrice, plus humaine (3) », reposant sur deux éléments, la règle sociale s'imposant à tous, le fédéralisme syndicaliste. Nous verrons cependant que ce qu'on appelle « la crise du Parlementarisme » n'est que la suite logique de l'évolution du gouvernement démocratique. Nous ne doutons pas un seul instant que des éléments nouveaux surgissent dans la société de demain ; mais que la tendance profonde de la démocratie soit modifiée, que les hommes cessent d'être ce qu'ils ont été ; voilà ce que nous croyons difficilement pos-

(1) Duguit. *Op. cit.*, tome II, pages 222, 223.

(2) Duguit. *Droit social. Op. cit.*, p. 38 (mouvement socialiste, octobre 1907, 3e série, tome I, page 314).

(3) *Ibid.*, page 39.

sible. Et précisément la thèse de M. Duguit ne suppose rien moins qu'un changement total de la psychologie humaine (1).

(1) En adviendrait-il cependant ainsi, que nous ne verrions aucun inconvénient, pour le libéralisme qu'elle implique, à ce que la théorie de M. Duguit se réalisât... à la condition toutefois que soit bien imprégnée dans la conscience humaine cette notion de pouvoir objectif, seule garantie qui demeure, une fois qu'on a détruit les notions de souveraineté et de personnalité de l'État.

CHAPITRE V

Théorie de M. Dicey. — La loi, expression de l'opinion publique.

Que si, pour terminer nos investigations dans le domaine théorique, nous demandons à des écrivains politiques encore plus soucieux des réalités, la notion de la représentation qu'ils ont acquise à l'étude du fait, nous ne pouvons pas dire que l'on entende un langage entièrement nouveau ; mais il semble du moins que ce ne soit plus la même voix qui parle, qu'il y ait comme une intonation différente...

On saisira facilement cette nuance, à la lecture du livre de M. Dicey, intitulé : « *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre, au XIX*e *siècle* (1) ». Aussi bien, nous croyons devoir présenter ici les enseignements qui s'en dégagent, estimant qu'ils constituent le seul terrain solide sur lequel nous puissions nous placer, avant de suivre dans le fait la transformation du gouvernement représentatif.

Que ce soit avec les partisans de la souveraineté nationale, ou avec le théoricien de la solidarité, nous avions rencontré des idées d'une justesse incontestable : la loi, nous avaient dit les premiers, est l'expression de la volonté

(1) Dicey. *Titre indiqué*, édition française, trad. de Alb. et Gaston Jèze. Paris, 1906.

générale ; il existe des rapports entre électeurs et députés, avait écrit le second, et il en résulte pour ces derniers une certaine dépendance. Tout cela était exact, mais, à la condition, ajoutons-nous aussitôt, de ne pas aller plus loin, de ne pas assujettir ces constatations à une idée préconçue, celle de liberté ou de solidarité par exemple : nous avons fait, on s'en souvient, des réserves sur les notions de pouvoir objectif et de règle de droit ; auparavant déjà, nous repoussions l'intransigeance d'un Vacherot, qui confisquait la souveraineté du peuple au profit des députés élus, et remettait à leur raison le soin d'interpréter librement la conscience nationale, source véritable de la loi.

Avec le livre de M. Dicey, au contraire, nous sommes en présence d'un ouvrage qui ne prétend pas plier les faits à une thèse déterminée, et se contente de noter les résultats d'une observation scrupuleuse, désireuse avant tout de résister à l'entraînement des conceptions abstraites (1). Nous pouvons l'écouter en pleine confiance, certain qu'il apporte à notre étude une contribution pleine de garantie, fructueuse au plus haut point.

« Mon but, écrit M. Dicey, est de montrer la dépendance étroite de la législation, et même de l'absence de législation, en Angleterre, au cours du XIX^e^ siècle, envers les divers courants de l'opinion publique (2)... Il existe, à une époque donnée, un ensemble de croyances, de con-

(1) *Ibidem.* V. page 392 à l'appui : « Après tout, l'opinion publique elle-même n'est qu'une simple abstraction ; ce n'est pas un pouvoir ayant une existence indépendante ; c'est tout simplement un terme général pour désigner les opinions d'un grand nombre d'êtres humains... Nous devons les individualiser et fixer notre attention sur les pensées et les croyances d'hommes qui ont vécu et agi, et dont les idées nous sont connues par leurs actes, leurs écrits ou leur biographie ».

(2) *Ibid.*, page 1.

victions, de sentiments, de principes acceptés ou de préjugés fermement enracinés, qui, pris ensemble, forment l'opinion publique d'une période particulière, ou, ce que nous pouvons appeler le courant régnant ou prédominant de l'opinion ; en ce qui concerne tout au moins les trois ou quatre derniers siècles, et particulièrement le XIXe siècle, l'influence de ce courant dominant d'opinion a déterminé en Angleterre, directement ou indirectement, si nous considérons la question largement, le cours de la législation (1) ».

Il ne rentre pas dans le cadre de notre thèse, de voir avec M. Dicey cette opinion, prendre « souvent son origine chez quelque penseur isolé, ou dans une école de penseurs (2) », se développer d'une façon « graduelle ou lente et continue (3) », pour ne se transformer en loi qu'après un laps de temps parfois assez long, se heurter à des contre-courants ou à des courants transversaux, qui en retardent l'élaboration législative (4), puiser aussi à l'occasion une grande partie de sa force en des lois antérieurement votées (5).

L'essentiel, pour nous, est de retenir ce qui, de ces développements si judicieux, se dégage au point de vue de la notion de représentation. Si la loi est l'expression de l'opinion publique, s'il est démontré qu'étant données certaines conditions, et notamment la présence « d'un organe législatif répondant convenablement au sentiment de l'époque (6) », il se produit une répercussion (plus ou moins prononcée, mais inévitable), de l'opinion dominante sur le

(1) Dicey. *Ibid.*, page 18.
(2) *Ibid.*, page 20.
(3) *Ibid.*, page 25.
(4) *Ibid.*, pages 33-34.
(5) *Ibid.*, page 38.
(6) *Ibid.*, page 5.

cours ultérieur de la législation, alors, comme l'écrit si bien M. Deslandres, « rapprochées du fait observé », nombre de théories examinées doivent s'évanouir, « comme s'évanouit le rêve, quand au réveil la pensée rentre en possession d'elle-même (1) ». Que deviennent la prétendue volonté de l'État, l'imaginaire souveraineté de la raison, et de quel prestige ne sont pas déchus ces représentants, que l'argumentation puissante des juristes allemands, ou la dialectique serrée d'un Royer-Collard, élevaient au rang d'oracles d'une volonté supérieure !

— De toute évidence, il apparaît désormais, qu'à moins de prendre pour la réalité l'expression d'un simple désir, on ne peut faire du Parlement une sorte de laboratoire, où se combineraient, de la main d'alchimistes isolés du monde extérieur, les éléments d'une loi transcendante ; on ne peut localiser les électeurs dans la fonction réduite du choix, creuser un abîme entre ceux qui votent et ceux qui légifèrent. Sans doute, le livre de M. Dicey ne nous fournit l'indication d'aucune de ces formules séduisantes, où le talent des juristes sait enclore les faits politiques. Mais qu'importe ! La science politique doit vivre des faits (2), seul leur enseignement peut être fécond ; il permet en l'espèce d'éviter une erreur dont les évènements ne tarderaient pas à montrer le danger : celle qui donnerait aux représentants l'illusion d'une situation indépendante, conférée à raison de leur seul mérite, abandonnée, quant à son exercice, aux inspirations de leur opinion personnelle.

Aussi fragiles, les constructions des théoriciens de la souveraineté du peuple, qui, pour assigner comme base à

(1) Deslandres. Du fondement de la loi. *Revue de droit public*, 1908.

(2) Voir le livre de M. Deslandres. La crise de la science politique. *Revue de droit public*, 1900.

l'œuvre législative une notion « sœur » (1) pourtant de celle d'opinion publique, la notion de volonté nationale, n'en soutiennent pas moins l'autonomie du représentant. Non pas que les leçons de M. Dicey nous montrent l'avènement de cet état que les libéraux ont toujours redouté comme le pire danger pour une démocratie, et où le plus grand nombre, exerçant le pouvoir absolu de l'ancienne royauté, dicte une volonté capricieuse à des représentants dociles, empressés à lui plaire. Il ne s'agit pas de démocratie directe comme la comprenait Rousseau. M. Dicey ne croit même pas que le caractère de la législation soit prédéterminé, par le fait que la société est orientée depuis un siècle dans une voie nettement démocratique : « Si dans un pays démocratique, écrit-il, les lois qui seront votées, ou tout au moins qui seront mises en vigueur, doivent être les lois qui ont les préférences du peuple, il est absolument impossible de prédire, en vertu de quelque principe a priori, quelles sont les lois que le peuple d'un pays désirera, à une époque donnée, faire voter ou mettre en vigueur (2) ». Mais, en tout cas, étant reconnu que la croissance et l'évolution du droit s'expliquent par les courants d'opinion traversant un pays, le député selon la conception aristocratique devient un être irréel, sans aucune ressemblance avec le législateur des Parlements modernes. Il était donc faux de dire que la souveraineté nationale con-

(1) Deslandres. *Revue de droit public. Art. précité.*

(2) Dicey. *Op. cit.*, page 52. Voir encore page 56 : « Un coup d'œil sur les démocraties, soit des États-Unis, soit de la Suisse, nous montrerait, dans chaque cas, des types de législation différant sensiblement l'un de l'autre, aussi bien que des lois, soit de l'Angleterre démocratique, soit de la France républicaine... Les annales d'un siècle montrent que le simple progrès de la démocratie, quelque importance qu'il ait à bien des égards, ne produit pas nécessairement, dans les différents pays, une seule et même espèce de changements dans le droit. »

sistait simplement dans le droit de choisir ses maîtres, que la loi n'était pas une expression de la société, mais de la conscience.

On exagérerait sans doute à croire que le représentant n'apporte pas à l'élaboration législative ses convictions, ses façons de penser personnelles. Mais on ne peut oublier que ces convictions, cette tournure d'esprit ont elles aussi une origine extérieure, découlent de la source même qui a formé l'opinion publique sous l'influence de laquelle les députés vont légiférer. En ce sens, peuvent être lues ces lignes de M. Dicey (1) : « La confection de la loi en Angleterre est l'œuvre d'hommes assez avancés dans la vie... Ils ont formé ou pris leurs convictions, et ce qui est plus important, leurs préjugés, en atteignant l'âge adulte, c'est-à dire à la période de la vie où les hommes reçoivent facilement la marque des idées nouvelles. Dès lors, les législateurs anglais conservent les préjugés et les façons de penser, qu'ils ont acquis dans leur jeunesse... Lorsque plus tard, dans la vie, ils prennent part à la législation effective, ils légifèrent d'accord avec les théories qui avaient cours, soit d'une manière générale, soit dans la société à laquelle appartenaient les législateurs, au jour où ils ont atteint l'âge d'homme ».

Pour ce qui est enfin de la thèse de M. Duguit, elle se trouve corroborée par les enseignements de M. Dicey dans la mesure exacte, où elle se cantonne dans le domaine des faits, sans chercher à les ériger en système. Que la loi n'émane pas de la volonté arbitraire du législateur, mais soit conditionnée par l'opinion publique, c'est en somme ce qu'affirme M. Duguit, quand il nous présente les députés

(1) Dicey. *Op. cit.*, page 31. M. Dicey, en ce passage, se propose de démontrer que la pensée ou le sentiment d'hier peuvent gouverner la législation ou la politique d'aujourd'hui.

dominés par les « conditions de vie actuelles, momentanées, et changeantes d'une société donnée (1) ». Ne sont-ce pas elles, en effet, qui déterminent pour partie l'opinion publique; M. Dicey n'écrit-il pas : « Il est impossible d'insister trop fortement sur cette considération, que si l'opinion contrôle la législation, l'opinion publique elle-même est beaucoup moins le produit du raisonnement et de l'argumentation que des circonstances dans lesquelles les hommes se trouvent placés? (2) » La concordance va même plus loin : outre l'influence de l'opinion publique sur la législation, M. Dicey relève la répercussion de la loi votée sur l'opinion elle-même. N'est-ce pas l'indice de relations étroites, disons le mot, d'une sorte de solidarité entre le pays et le parlement? Il est vrai que le livre de M. Dicey ne parle pas de règle de droit subordonnant un pouvoir objectif. Mais encore une fois, autre chose est le fait que l'on constate, autre chose l'explication que l'on en donne, et la thèse de M. Duguit offre ce caractère, que, si elle prête à la critique dans son interprétation des faits, elle résiste victorieusement à l'examen par l'observation exacte sur laquelle elle repose.

Quoiqu'il en soit, si l'ouvrage de M. Dicey a le grand avantage de nous mettre en garde contre certaines notions de la représentation, s'il éclaire du jour qui lui convient la silhouette du représentant et constitue pour l'étude que nous entreprenons une excellente entrée en matière, il n'épuise pas le sujet que nous nous sommes proposé : qu'on le remarque, sa démonstration est vraie du commencement comme de la fin du XIX^e^ siècle, de la période du vieux torysme, comme de celles du benthamisme ou du collectivisme, puisque le calme législatif qui règne alors se rattache

(1) Duguit. *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Paris, 1908, pages 60, 61, 62.

(2) Dicey. *Op. cit.*, page 24.

au sentiment dominant du jour, celui de l'optimisme Blackstonien (1). Mais qu'on s'en souvienne aussi, cette époque est celle du gouvernement représentatif, tel que l'a défini Burke dans une lettre précitée, tel que nous le révèlent les historiens du peuple anglais, Green, Dickinson... (2) A raisonner strictement d'ailleurs, le fait, pour la loi, d'être déterminée par l'opinion publique, n'est pas, à lui seul, le signe d'un changement profond dans le système du gouvernement représentatif; il s'accorde avec lui, les députés pouvant subir l'influence du pays, alors qu'on ne les considère en aucune manière comme devant traduire intégralement les volontés du peuple, et que la présence d'un parlement apparaît, aux yeux de tous, comme la garantie d'un gouvernement supérieur à celui du peuple par lui-même.

Si donc nous soutenons cette idée que la forme du gouvernement représentatif a évolué, il nous faut chercher ailleurs les éléments et la preuve de cette transformation ; ce qui ne veut pas dire, notons-le bien, que, cette tâche terminée, nous n'en serons plus à la thèse de la loi expression de l'opinion publique. Nous sentirons au contraire, et plus profondément peut-être, grâce aux changements relevés, la dépendance étroite de la loi vis-à-vis de la conscience nationale, et de la mentalité du pays.

(1) Dicey, *Op. cit.*, pages 58 et suiv. Quatrième leçon. Les trois principaux courants de l'opinion publique. Pages 65 et suiv. Cinquième leçon. La période du vieux Torysme ou du calme législatif (1800-1830).

(2) Se reporter à la description que donne M. Ostrogorski du gouvernement représentatif en Angleterre, à cette époque, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris 1903, tome I, pages 16 et suiv.

TROISIÈME PARTIE

LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET LE FAIT

Le système du gouvernement représentatif s'est dégradé.

Il faut savoir, en effet, que malgré toute sa supériorité, et bien que tout à la fois, elle donne satisfaction à la liberté en émancipant les nations adultes, à la sagesse, en permettant la sélection qui confiera le soin des affaires publiques aux meilleurs, à la logique par l'ensemble harmonieux de ses traits essentiels, cette forme de gouvernement n'est point la dernière que l'esprit puisse concevoir et les peuples adopter : il est une forme voisine, correspondant à une interprétation sensiblement différente de la représentation, comprenant elle aussi un ensemble d'institutions coordonnées par une idée maîtresse. Nous parlons ici de la forme qualifiée par M. Esmein de semi-représentative (1). En quoi consiste-t-elle ? Quelle consécration pratique a-t-elle reçu des diverses démocraties ? Dans quelle mesure, et sous l'influence de quelles causes, les peuples à gouvernement représentatif tendent-ils vers cette autre forme ? Qu'y a-t-il, en définitive, au fond de cette expression : évolution du système représentatif ? Telles sont les questions qui se posent à nous, et que nous allons examiner successivement.

(1) Voir sur ce point l'article essentiel de M. Esmein : Deux formes de gouvernement. *Revue de droit public*, année 1894, tome I, pages 15 et suiv.

CHAPITRE PREMIER

But vers lequel tendent les démocraties
La forme du gouvernement semi-représentatif.

M. Bryce, étudiant les différentes époques du gouvernement dans les pays libres, caractérise, comme il suit, une période qu'il considère comme intermédiaire entre celle du gouvernement direct et celle du gouvernement représentatif : le système qui lui est propre, écrit-il, peut être regardé « comme un essai pour appliquer aux grandes nations, le principe des assemblées primaires, ou comme une modification du système représentatif, dans le sens de la souveraineté populaire directe. Il y a encore une législature, mais elle est élue pour si peu de temps, et son action est limitée de tant de façons, qu'elle a perdu beaucoup de son pouvoir et de sa dignité. Ce n'est pas elle qui détient l'autorité suprême. C'est le peuple, qui lui a fixé des limites au-delà desquelles elle ne peut pas aller, et qui se sert d'elle comme d'un mécanisme pour exécuter sa volonté, et pour régler en son nom des points de détail. La suprématie de sa volonté est exprimée par l'existence d'une constitution, qui est placée au-dessus de la législature, et qui peut être modifiée par un vote populaire direct. La position des représentants a été changée. On se les représente, non comme des hommes sages et forts choisis pour gouverner, mais comme des délégués soumis à des direc-

tions déterminées, et devant être renouvelés à des intervalles très rapprochés (1) ».

Évidemment, M. Bryce, en écrivant ces lignes, songe aux transformations opérées, au cours du XIX^e^ siècle, dans les États particuliers de la Confédération américaine. Mais, fort heureusement aussi, il traduit le signe capital et distinctif de la forme de gouvernement, vers laquelle, croyons-nous, sont entraînées les démocraties, à savoir, la substitution de la volonté du peuple à la volonté propre de la législature, le passage de la notion de représentant à celle de délégué ; il montre, comme le dit M. Esmein, que le « gouvernement représentatif peut être compris et pratiqué d'une seconde et tout autre manière, la représentation n'étant plus alors qu'un succédané du gouvernement direct (2) », ce qui est la définition même du gouvernement semi-représentatif.

En cet état, il y a donc encore des législateurs, que le peuple choisit à des dates déterminées ; mais l'élection n'implique plus comme par le passé transfert de la souveraineté des mains de la nation entre celles des élus ; le peuple ne se contente plus d'une souveraineté nominale, réduite dans son exercice à un vote exprimé tous les quatre ou cinq ans ; il est las de cette tutelle dorée (3), à laquelle se ramène le gouvernement représentatif, et désire gouverner dans la mesure du possible.

Des raisons matérielles l'empêchent de le faire directe-

(1) Bryce. *La République américaine.* Trad. Lestang, Paris, 1901, tome III, pages 351 et suiv.

(2) Esmein. *Étude préc.* C'est cette étude que nous allons suivre, dans l'analyse préliminaire que nous donnons de la seconde forme de gouvernement possible.

(3) Ce n'est pas là une simple image. Rappelons ici que certains esprits, à la recherche d'une formule juridique pouvant exprimer le gouvernement représentatif, ont songé aux relations qui s'établissent de pupille à tuteur.

ment ; il procède donc au choix d'individus devant s'occuper spécialement de la chose publique, mais il ne leur ouvre plus librement, désormais, la carrière politique, et, s'arrange de façon que sa volonté soit toujours entendue.

« Traduire et exécuter le plus exactement possible la volonté réelle de la nation (1) », voilà donc toute l'étendue de la mission déférée au gouvernement ; voilà sur quelle base aussi il sera constitué : car il est bien clair que s'impose un nouvel agencement de la machine politique ; devant fournir un travail différent, elle doit être remaniée, et des institutions, aussi bien, apparaissent, qui entrent dans son mécanisme à des titres divers, les unes comme « moteurs », les autres comme « contrepoids ».

Et d'abord, les assemblées représentatives changent d'aspect. Elles ne forment plus ces corps d'élite, investis de la confiance de tout un peuple, qui s'en remet à leur haute capacité du soin de la gestion des intérêts communs ; suivant la définition même de Rousseau, les autorités constituées passent au rang de commis, et tels deviennent les députés du peuple puisqu'ils ont pour « devoir essentiel, de suivre les volontés manifestées par la majorité qui les a élus (2) ».

Suivant la fin même de ce système de gouvernement qui tend tout entier à exprimer intégralement la volonté du peuple, il apparaît d'autre part, avec évidence, que le pouvoir prépondérant dans l'État est celui qui puise le plus directement dans le peuple son origine et son inspiration, celui qui plonge ses racines dans le suffrage le plus étendu, le suffrage universel. A ce titre, les assemblées représentatives dominent les autres pouvoirs ; la fonction législative qui leur incombe n'est-elle pas d'ailleurs la fonction

(1) Esmein. *Étude précit.*
(2) *Ibid.*

suprême, n'est-ce pas au moyen de la loi que s'exprime essentiellement la volonté populaire ? L'exécutif devient donc le subordonné du législatif, et qu'on le remarque, il ne s'agit même plus de responsabilité ministérielle : le principe du gouvernement semi-représentatif, qui s'accommoderait fort bien en théorie d'un pouvoir unique dans l'État, d'une Assemblée législative, exige tout au moins que le pouvoir exécutif, imposé par les circonstances, soit complétement dépendant du pouvoir législatif, (la séparation des pouvoirs étant en effet l'obstacle le plus sérieux que l'on puisse concevoir à la réalisation complète de la volonté populaire). Mais, précisément, du jour où « le titulaire du pouvoir exécutif est lui-même complètement responsable et révocable devant l'assemblée, sa responsabilité absorbe nécessairement et fait disparaître celle des ministres (1) ».

Enfin, la question de la dualité des Chambres s'évanouit. Tant qu'il ne s'agit, en effet, que de faire une bonne loi, on comprend à merveille le dualisme, qui permet à une seconde chambre de tempérer les ardeurs, et de remédier aux défauts d'une première élaboration législative. Mais, nous l'avons dit, le but du système que nous étudions est de faire de la loi l'image la plus fidèle de la volonté nationale, et, pour être atteint, il est bien clair qu'il suffit d'une chambre mise à même d'enregistrer cette volonté avec le plus de précision possible (2). Qu'on se souvienne

(1) Esmein. *Etude précit.* « Le gouvernement semi-représentatif, dit M. Esmein, ne compte point parmi ses dogmes la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il suppose au contraire une autorité unique : la représentation nationale, c'est-à-dire l'assemblée législative...

Cependant, le pouvoir exécutif sera confié à une ou plusieurs personnes. Cela vient seulement de ce que l'on reconnaît l'assemblée, peu capable de l'exercer elle-même »...

(2) Outre l'article précité. Voir Esmein. *Éléments de droit constitu-*

du traité de Stuart Mill sur le gouvernement représentatif, une seconde chambre, pour jouer efficacement son rôle, doit par la force des choses recevoir une composition différente de la première, et ce fait ne peut que gêner l'interprétation de la pensée ou des besoins populaires.

Ainsi donc, une assemblée unique et une assemblée plus forte que les autres pouvoirs, telle est la logique du gouvernement semi-représentatif. Si l'on ajoute à ces principes régissant l'Assemblée celui de la permanence, la volonté nationale ne pouvant jamais être dépourvue d'organe, et le seul organe véritable étant l'assemblée représentative, on verra combien il est juste de dire avec M. Esmein : « Le gouvernement semi-représentatif, si l'on s'en tenait aux règles ci-dessus relevées, aboutirait à ce résultat : il conduirait au despotisme presque illimité d'une assemblée unique (1) ». Il ne suffit donc pas, devant cette éventualité, d'affirmer que l'Assemblée doit suivre la volonté nationale, il faut prendre ses précautions pour qu'il en soit ainsi : des contre-poids sont nécessaires, et sous cet aspect se présentent d'autres institutions qui viennent compléter le système du gouvernement semi-représentatif.

On désire que la volonté nationale reçoive une expression sincère, complète, et l'on craint que l'Assemblée représentative ne réponde pas à l'espoir que l'on a fondé sur elle. Eh bien, avant toute chose, il faut aménager le corps législatif, de façon qu'il reproduise, tel un miroir

tionnel, 3e édit., Paris 1903, chap. III, Le système des deux Chambres législatives, lire page 93.

(1) Esmein. *Art. préc.* Le système des contrepoids se justifie d'ailleurs par cette autre raison, qu'en supposant le danger de despotisme écarté, par la bonne volonté contrôlée de l'Assemblée législative de se tenir dans les limites de sa mission, il y aurait encore à redouter le défaut de correspondance toujours possible de la loi votée avec la volonté réelle du pays.

ou telle une carte, les éléments, et tous les éléments inclus dans cette volonté nationale, si imparfaitement traduite avec le système majoritaire ; on donnera une voix à tout ce qui dans le pays veut se faire entendre ; nulle réforme, mieux que la représentation proportionnelle, ne saurait servir le but du gouvernement semi-représentatif. — Et puis, aux députés ainsi choisis, on indiquera les directions à suivre : n'est-il pas plus simple et plus prudent pour les électeurs de faire connaître eux-mêmes leurs vœux, que d'en laisser la recherche et l'interprétation à des députés ? « Le mandat impératif, dit M. Esmein, semble être la conséquence nécessaire du principe fondamental (1)». — Enfin, comme la pensée populaire peut se déformer au travers de l'élaboration législative, comme aussi, à raison des difficultés inhérentes à ce genre de travail, les satisfactions qu'elle attend sont parfois lentes à venir, on appellera le peuple à participer plus directement à la confection de la loi : le veto populaire pourra venir casser une loi insuffisante ; ou bien la loi, pour être parfaite, devra être sanctionnée par un referendum obligatoire ou facultatif selon les cas ; les électeurs auront enfin la faculté, par une initiative qu'ils prendront, de presser l'avènement d'une réforme, soit en obligeant l'assemblée à rédiger une loi sur une matière proposée, ou à demander au peuple s'il doit être légiféré en ce sens, soit en rédigeant eux-mêmes un projet de loi complet, que l'assemblée devra soumettre alors au vote populaire.

Par là d'ailleurs, nous sommes loin d'épuiser tout ce que, en bonne logique, est susceptible de renfermer un tel système de gouvernement. Il s'accommode fort bien encore d'une restriction apportée au temps, pour lequel est

(1) Voir note 1, page précédente.

élue l'assemblée législative : quoi de plus sage, en effet, que de ramener, à des intervalles rapprochés, les députés devant leurs commettants, et comment assurer plus efficacement l'observance de la volonté souveraine? Mais ce n'est pas tout. A la limitation dans la durée d'exercice des fonctions, se joindra très naturellement la limitation dans l'étendue même de ces fonctions : le peuple peut craindre, en effet, sur certaines matières, une législation intempestive ou peu judicieuse ; il les réservera donc, en les plaçant dans le domaine constitutionnel, que lui seul pourra réduire, étendre, modifier à volonté.

Il se trouve ainsi, comme il est aisé de s'en rendre compte, que la puissance des contrepoids, rentrant logiquement dans le mécanisme du gouvernement semi-représentatif, ne le cède en rien à celle des moteurs. Nous sommes en présence d'un système excessivement souple ; et on pourrait presque écrire, qu'à rebours du gouvernement représentatif, où les assemblées législatives traitent parfois ou peuvent traiter légèrement la volonté populaire, ici la volonté populaire se joue pour ainsi dire du corps des délégués, le grandissant parmi les pouvoirs jusqu'à faire redouter son autorité, lui retirant par ailleurs et de mille façons, non seulement son prestige d'antan, mais même la dignité que suppose la fonction de législateur.

Telle est en théorie le système semi-représentatif; et avec cette seconde forme de gouvernement, nous retrouvons, touchant la représentation, cette opposition entre les deux grandes conceptions que nous avons signalées dès le début, par l'étude des idées respectives de Montesquieu et de Rousseau, et qui forment comme les deux pôles entre lesquels oscille le problème, objet de notre étude. Jusqu'à maintenant, nous l'avons vu solutionné en faveur du gouvernement représentatif. La question qui doit nous retenir désormais revient à savoir si les peuples organisés sur ce

modèle en sont restés aux positions acquises, s'il n'y a eu aucune attraction, aucune évolution vers l'autre forme possible, et pour le cas où quelque déplacement en ce sens devrait être relevé, à quelles causes profondes rattacher le changement survenu.

CHAPITRE II

L'Évolution du système représentatif dans les démocraties avancées

Que si, jetant les yeux sur les constitutions des divers pays libres, on cherche une consécration à la théorie semi-représentative ci-dessus formulée, nulle part on ne lui voit donner une adhésion complète, formelle (1) : il n'y a pas de peuple, en effet, qui délibérément instaure ce genre de démocratie, qui est en somme, pour les peuples modernes, la démocratie pure. La forme de gouvernement qui nous occupe n'est donc pas une réalité ; mais plutôt un terme vers lequel s'acheminent les nations, d'un mouvement continu, mais aussi d'une allure propre à chacune, et qui fait qu'elles s'échelonnent, les unes touchant presque au but, les autres ayant seulement franchi quelques étapes. L'évolution du système représentatif apparaît ainsi comme un phénomène complexe, dont on peut dire que, s'il est loin d'exclure l'action des causes générales, il leur suppose tout au moins une efficacité variable suivant les lieux. De grandes précautions s'imposent, et il ne faut jamais oublier que vérité ici peut être erreur au-delà.

Et d'abord : même à l'observation la plus superficielle, une distinction immédiate s'impose entre les nations lancées

(1) Quoiqu'en vérité certains cantons suisses, par une évolution très accentuée, s'en soient rapprochés d'infiniment près.

sur la pente de la démocratie semi-représentative : il est en effet comme une première ligne, occupée par deux peuples dont les institutions dépassent de beaucoup en caractère populaire celle des autres gouvernements. Nous voulons parler de la Suisse et des États particuliers de la République américaine.

SECTION PREMIÈRE

Le régime représentatif en Suisse

« La vraie patrie de la législation populaire et directe, écrit M. Esmein, c'est de nos jours la Suisse. Là, elle est devenue une institution générale et de droit commun, soit dans le gouvernement des cantons, soit dans le gouvernement fédéral ; là, elle a produit ses conséquences les plus nettes et les plus extrêmes (1) ». C'est un fait que le XIX^e^ siècle, à dater de 1830 surtout, n'a cessé d'enregistrer pour la Suisse les conquêtes grandissantes du droit populaire. Du jour où le canton de Saint-Gall proclame le droit de veto au profit du peuple, il semble bien que se produise comme une efflorescence d'institutions démocratiques; un mouvement se prononce, qui élargit sans relâche la participation du peuple à la fonction législative : veto populaire. referendum obligatoire ou facultatif, initiative populaire, les combinaisons se multiplient, par lesquelles va se manifester l'intervention des citoyens dans l'œuvre de confection des lois (2). Et, remarque importante, ce ne sont pas là des

(1) Esmein. *Éléments de droit constitutionnel. Op. cit.*, pages 276 et suiv.

(2) A signaler encore le droit de révocation introduit dans plusieurs cantons : Berne, Argovie, Schaffouse, Turgovie, Soleure, Lucerne. (Voir : Curti. *Le referendum*, trad. Ronjat, Paris 1905, page 217). — Esmein. *Op. cit.*, page 298. Voici la définition qu'en donne M. Esmein : « Lorsque le renouvellement intégral de l'assemblée législative est demandé par un nombre déterminé de citoyens, (c'est

réformes qui se restreignent aux seuls cantons modelés à à l'image des petites Républiques antiques : la Constitution fédérale elle-même subit la répercussion de cette modification des constitutions cantonnales dans le sens de la souveraineté populaire effective. A la différence, en effet, du texte fédéral de 1848, qui établissait le système représentatif comme règle et ne sacrifiait au gouvernement direct qu'en matière constitutionnelle, le texte de 1874 admet le referendum pour toutes les lois fédérales. Il n'est pas jusqu'à l'initiative populaire qui ne se fasse une place : on décide en 1891 que les citoyens pourront par cette voie introduire des projets de révision partielle ; et ce droit, suivant un principe qui veut que les institutions se creusent un canal toujours plus profond, est bientôt utilisé « pour proposer des mesures qui n'ont rien de constitutionnel et qui parfois touchent aux intérêts les moins essentiels... (1) ».

Il ne rentre pas dans le cadre de notre étude de retracer cette marche du peuple suisse vers la démocratie avancée ; mais il nous importe de saisir le sens de cette évolution ; et la question est de savoir si elle est susceptible de fournir quelques enseignements, touchant les destinées de ce système représentatif qui nous a été présenté si souvent comme le dernier mot du progrès politique (2).

d'ordinaire le même nombre qui est exigé pour une demande de veto populaire ou de referendum), la question doit être directement soumise au vote populaire, et si la majorité se prononce en ce sens, les pouvoirs de l'assemblée prennent fin immédiatement, et il est procédé à des élections générales ».

(1) Voir Curti. *Op. cit.*, chap. X, *La constitution fédérale de l'année* 1874, pages 241 et suiv. Esmein. *Op. cit.*, pages 283-284.

(2) Nous ne nous proposons pas de faire en Suisse, pas plus d'ailleurs qu'aux États-Unis, une étude générale impliquant mention de tous les facteurs qui ont pu contribuer à l'évolution du système représentatif. Les nécessités du développement nous imposant des divisions assez tranchées, nous ne nous préoccupons ici que de la

Il semblerait, au premier abord, que de ce développement croissant du droit populaire, on ne peut inférer grand'chose d'utile au sujet qui nous concerne. Quoi de plus naturel, en effet, que de voir la Suisse moderne s'organiser sur le type de la démocratie directe, si l'on songe qu'elle est, entre tous, le pays du gouvernement par le peuple, si l'on se reporte par la pensée à ces cantons de la Suisse centrale : Uri, Schwytz, Obwalden, Zug, Glaris, Appenzel, où depuis une époque reculée fonctionnent les Landsgemeinden, à ceux aussi des Grisons et du Valais, qui mettent de bonne heure en usage la pratique du referendum (1). Le peuple suisse était accoutumé au gouvernement direct : il est tout simple qu'aujourd'hui, il se donne des institutions populaires ; c'est un peu de l'ombre du passé qui s'étend jusqu'à l'heure actuelle, il y a comme un prolongement de l'organisation politique ancienne, qui explique très amplement l'organisation présente.

Eh bien, et là, sans aucun doute, réside le grand intérêt de la transformation opérée au cours du XIX^e^ siècle ; s'en tenir à cette opinion serait très certainement commettre une grosse erreur. Les différents publicistes qui ont écrit sur la Suisse l'ont relevé très judicieusement, si l'attrait du passé était véritablement tel qu'on veut le croire, on comprendrait avec peine que le modèle n'eût pas plutôt suscité la copie, que les divers cantons eussent attendu jusqu'à 1830 pour se mettre à l'image de leurs voisins.

Car c'est bien là le fait ; des siècles s'écoulent sans que les cantons à gouvernement direct provoquent aucune imitation, et seulement avec le second tiers du XIX^e^ siècle se

cause profonde, génératrice de la transformation politique. Sauf à mentionner ultérieurement que les éléments de l'évolution démocratique dont nous ferons bientôt l'analyse, ont une portée générale. Ex. : Ce qui concerne l'influence des partis politiques, etc.

(1) Esmein, *Op. cit.*, pages 277-278.

dessine un mouvement en faveur des institutions populaires : il est donc bien difficile de renouer le présent au passé, et cela paraît tout à fait impossible, quand on constate avec M. Esmein que les précédents historiques « étaient plutôt un objet de mépris, et que les cantons où ils existaient, loin de servir d'exemple aux autres, se transformèrent d'abord plus ou moins complètement sur le modèle de ces derniers (1) ».

A vrai dire, pour déterminer à l'évolution politique de la Suisse moderne sa cause réelle d'impulsion, il ne faut pas remonter au-delà de la période qui précède immédiatement la Révolution française de 1830. Les cantons suisses sont alors gouvernés par des conseils élus, ils vivent sous le régime d'une assemblée unique, mais ce régime, pour être représentatif, ne se résume pas moins dans le règne de l'autoritarisme et du despotisme. « Il n'y avait à la vérité plus de pays sujet, dit M. Curti ; mais la disposition portant que la jouissance des droits politiques ne pourrait être le privilège exclusif d'une classe était restée lettre morte. Le patriciat saisit les rênes du gouvernement, et rafraîchit, en faisant lourdement l'important, le souvenir de sa grandeur passée (2) ». « Le grand Conseil de Fribourg, lisons-nous par exemple, se composait de 108 patriciens, 4 petits bourgeois de la ville et 8 bourgeois de la campagne (3) ». Qu'on ne s'étonne donc pas si la représentation est devenue impopulaire, et si, lorsque commence à souffler au travers de l'Europe

(1) Esmein. *Op. cit.*, page 278.

Voir sur ce point. *Revue bourguignonne de l'Enseignement supérieur*, année 1894. Deslandres. De la participation du peuple au pouvoir législatif : *Du referendum et de l'initiative populaire en Suisse.* Conférence faite à Dijon le 20 février 1894. Pages 567 et suiv.

(2) Curti. *Op. cit.*, page 121.

(3) *Ibid. Op. cit.*, page 122.

le vent « de révolte et d'émancipation (1) », déchaîné par notre Révolution de Juillet, c'est contre la représentation que s'opère en Suisse la réaction, et pour l'application de la souveraineté du peuple que s'agitent les esprits.

Non pas que la représentation doive disparaître de ce fait, le chemin qui conduit de la démocratie représentative à la démocratie pure étant marqué de bien des étapes : par diverses réformes la plupart des cantons se bornent à modifier leurs constitutions dans le sens d'un gouvernement plus libéral (2). Il n'empêche ; un indice, unique il est vrai, mais plus que probant, établit que les efforts du peuple suisse consisteront bien « à se soustraire à la domination de ses représentants, à échapper au régime représentatif (3) » : c'est l'introduction dans le canton de Saint-Gall du veto populaire, fait des plus importants pour l'histoire des institutions suisses, et de la signification duquel on ne saurait douter. La lutte (4) que M. Curti nous retrace, en effet, n'est autre que la lutte entre le système représentatif et la souveraineté effective du peuple ; les arguments qui se formulent dans la bouche de Diog, l'un des chefs du mouvement, ne sont autres que les arguments si souvent répétés au cours de la Révolution française, par les futurs Conventionnels qui combattent les satisfactions nominales accordées par l'Assemblée constituante à la souveraineté populaire « Pour moi, est-il dit, il s'agit avant tout du principe dont notre œuvre doit découler. Je n'en connais qu'un : c'est la souveraineté du peuple... Maintenant, quelques-uns parlent pourtant de

(1) Deslandres. *Confér. préc.*, page 571. Consulter Esmein, pages 279-280.

(2) Curti. *Op. cit.*, pages 123-124.

(3) Deslandres. *Op. cit.*, page 571.

(4) Curti. *Op. cit.*, livre 2, chap. III. pages 129 et suiv. L'introduction du veto à Saint-Gall.

souveraineté représentative, ce qui n'est qu'une cessìon de la souveraineté. Celui qui délègue n'est plus souverain, et je soutiens que là où un grand conseil sanctionne les lois, la constitution est un mensonge » (1). Et ainsi, ce que traduit la réforme de Saint-Gall, c'est non pas une résurrection ou une restauration d'un état de choses passé, mais bien l'avènement d'un état nouveau ; ce qu'il faut voir en elle, c'est l'éclosion du germe démocratique, le courant d'idées qui l'entoure venant en droite ligne de la Révolution française, l'institution qui la résume, le veto, étant en quelque sorte marqué au coin des innovations révolutionnaires (2). Mais il s'agit si bien d'une conquête de la démocratie sur le système représentatif, et l'ère qui semble s'ouvrir paraît à ce point dangereuse pour le sort réservé à la représentation, que l'on peut voir la nouvelle Constitution de Saint-Gall qualifiée d'ultra-démocratique par les adversaires de la réforme, et le veto déclaré bien pire encore que les anciennes Landsgemeinden (3).

Et voilà aussi la portée des changements constitutionnels, qui de cantons en cantons vont se propager pour atteindre finalement la Constitution fédérale elle-même. « Les homme de 1830, écrit M. Deploige, qui s'imaginaient avoir mis fin au despotisme s'étaient trompés. Ils n'avaient fait que substituer l'omnipotence du conseil élu à l'omnipotence des familles aristocratiques. La démocratie n'était pas fondée ; l'œuvre était à refaire (4) ». Ce qui ressort en

(1) Curti, page 133.
(2) Esmein, page 280.
(3) Curti, page 142.
(4) Deploige. *Le Referendum en Suisse*, précédé d'une lettre sur le Referendum en Belgique par Van den Heuvel. Bruxelles, 1892, page 53. Voir encore page 55. « On n'a pensé en 1830 qu'à introduire dans la machine gouvernementale un moteur tout puissant : on a oublié d'y mettre un frein ; et alors « on s'est vu réduit à chercher

effet du livre de M. Curti, c'est bien l'impression d'un peuple en marche que guide l'idée démocratique, et qu'anime la haine du gouvernement autoritaire. L'idée démocratique ! Mais elle ne cesse de s'alimenter aux sources les plus pures. « Radicaux et communistes, dit M. Vulliémin, à propos de l'introduction du referendum et de l'initiative dans le pays de Vaud, avaient dans nos principales villes leurs bibliothèques publiques. On trouvait dans ces bibliothèques les mémoires de Robespierre, de Saint Just, de Marat (1) ». Quelques pages plus loin, M. Curti consacrera un chapitre entier à l'étude de Rittinghausen, et de Considérant, deux apôtres de démocratie pure, pour ce motif que « l'agitation provoquée par eux n'est pas non plus sans relations avec les phénomènes ultérieurs qui ont eu le sol de la Suisse pour théâtre (2) ». Désir d'acquérir une liberté que l'on n'a pas trouvée dans la représentation, avons-nous dit enfin. Que l'on suive le mouvement révisionniste qui conduit à la constitution de 1874, et on ne tardera pas à s'apercevoir qu'il s'agit d'un conflit « aigu (3) » entre la démocratie pure et l'état représentatif. Veut-on connaître le ton des revendications ? Dès l'année 1865, le fédéraliste grison Von Planta souleva la question de savoir « si le peuple ne devait pas avoir un peu plus voix au chapitre, et s'il ne fallait pas rogner en conséquence les ailes à la toute puissance de la représentation populaire ». En qualité de

dans la sanction populaire, toute inintelligente et passionnée qu'elle est, le seul contrôle vraiment efficace auquel pût être soumis le grand conseil, la seule borne qu'il fût possible d'opposer aux empiètements de cette assemblée souveraine et aux progrès ultérieurs de son omnipotence ». Voilà le grand secret de l'évolution de la démocratie dans les cantons suisses ». M. Deploige cite M. Cherbuliez *De la démocratie en Suisse*, tome II, page 35, Genève 1843.

(1) Curti. *Op. cit.*, page 152.

(2) *Ibid.*, page 201.

(3) *Ibid.*, page 245.

président du Conseil national, est-il encore ajouté, Planta se plaignit dans la même année, qu'on abandonnât trop facilement les destinées de l'État représentatif à un petit nombre de citoyens, et que la masse du peuple s'habituât à ne s'occuper que de ses affaires privées (1) ».

De sorte qu'en définitive, l'histoire de la Suisse moderne, c'est l'histoire d'une évolution du système représentatif, ayant pour cause initiale les insuffisances, voir même les dangers de ce régime ; pour force motrice l'idée démocratique. « Le peuple souverain, dit M. Deslandres, mécontent du système représentatif, a simplement pris la haute main dans la direction de ses affaires, et s'est affranchi de la tutelle de ses mandataires (2) ». Voilà ce qu'il nous importait de constater.

Empressons-nous d'ajouter que ce n'est pas là un phénomène isolé, l'étude des États particuliers de la République américaine donnant l'exemple frappant d'une évolution sensiblement voisine.

(1) Curti. *Op. cit.*, page 243.
(2) Deslandres. *Confér. préc.*, page 573.

SECTION DEUXIÈME

Le régime représentatif dans les États particuliers de la République américaine.

Quand on suit, en effet, le cours de la vie constitutionnelle de ces divers états, de tous les spectacles auxquels on assiste, l'un des plus intéressants, et sans aucun doute le plus important, est celui du passage de la démocratie représentative à la démocratie pure. Comme l'écrit M. de Chambrun : « Ici, il faut regarder avec une attention particulière aux constitutions d'état. C'est dans ces constitutions... que l'idée de la souveraineté du peuple s'affirme théoriquement d'abord, puis développe ses principes avec une remarquable persistance... Ici, il est bien évident que le vieux moule anglais s'est en grande partie brisé... Le pouvoir législatif ne pouvait pas toujours prétendre à représenter particulièrement le peuple (1) ».

Pourtant, si l'on s'en souvient, la période révolutionnaire avait été marquée par une foi profonde dans les institutions représentatives : elles étaient, croyait-on, le rouage indispensable d'un gouvernement bien établi, et dans la plupart des constitutions, on n'avait pas manqué de les marier aux droits populaires par une union que l'on pensait heureuse et durable. Mais voici que les années s'écoulent, et ce phénomène se produit, qui annonce sinon le divorce, du moins une certaine désaffection entre la repré-

(1) De Chambrun, *Droits et libertés aux États-Unis*, Paris 1891, pages 203-230.

sentation et la souveraineté du peuple : la représentation est circonvenue, entamée par une souveraineté qui ne cherche qu'à se ressaisir et à retenir le plus possible de sa toute puissance.

Que se passe-il donc, en effet ? D'une part les constitutions s'allongent. « Ces documents, écrit M. Bryce, contiennent une multitude de lois ordinaires, sur des matières qui, dans les premières années de la République, auraient été laissées aux législatures. » « Les constitutions, dira encore M. Deslandres, cessent d'être des constitutions politiques pour devenir des constitutions législatives (2) ». C'est là, qu'on le note bien, un phénomène à double portée, impliquant tout à la fois une diminution de la législature, par la restriction apportée au champ d'activité dans lequel elle se meut, et une extension singulière des droits du peuple. On ne peut oublier, en effet, que toutes les modifications constitutionnelles relèvent du vote populaire (3), quelles que soient les pratiques suivies pour la préparation d'une Constitution, ou l'amendement de celle qui existe, que le peuple ait à voter directement sur des propositions soumises par la législature, ou simplement à élire une convention qui rédigera le texte nouveau et le présentera ensuite à la ratification des électeurs.

(1) Bryce. *La Républiqne amèricaine. Op. cit.,* tome II. Le gouvernement des États, page 56.

(2) Deslandres. *Conférence préc.* En appendice *Revue Bourguignonne,* page 590.

(3) Bryce. Page 79. *Ibid.* « L'immense portée de ce moyen ne peut manquer de frapper celui qui a remarqué... le nombre et la variété des sujets traités dans les constitutions des États. »

Comme exemple de l'extension des constitutions. Voir pages 58-59. « La Virginie fit entrer sa Constitution de 1776 dans quatre pages in-quarto imprimées en petits caractères très serrés ; il y avait trois mille deux cents mots. — En 1830, il lui fallut 7 pages ; — en 1850, 18 pages ; — en 1870, 22 pages ou 17,000 mots. »

Mais ce n'est pas tout, et malgré l'efficacité extrême de ce mode de participation à la fonction législative, le peuple ne se borne pas à reculer les limites de ce domaine réservé qu'est en somme le domaine constitutionnel. Voici qu'il pénètre au sein même du législatif, par l'application toujours plus fréquente du referendum aux matières ordinaires : consultation obligatoire du peuple sur tel sujet spécifié à l'avance par une clause de la Constitution. Referendum sur des propositions introduites par l'initiative populaire, ou usité facultativement sous certaines conditions. Invitation spontanée, enfin, de la part des législatures elles-mêmes, à ratifier une loi qu'elles viennent de voter (referendum de ratification), ou à donner un avis sur le principe de lois qu'elles ont en vue (Referendum de consultation) (1). De toute évidence, les états particuliers sont lancés sur la voie où le peuple suisse s'est engagé depuis 1830 ; ils ont abandonné la forme du gouvernement représentatif et s'avancent vers l'état de démocratie pure.

Eh bien, si l'on rapproche les états particuliers de la Suisse sur le terrain que nous avons choisi, malgré certaines divergences inhérentes à toute étude de droit constitutionnel comparé, on retrouve le même point de départ à l'évolution qu'ils ont suivie : ici encore, on est en présence d'un peuple que n'a pas satisfait le régime représentatif, et qui, aux défauts de cette forme imparfaite, a opposé le seul remède en rapport avec sa nature et ses aspirations démocratiques : le concours personnel des citoyens au pouvoir législatif.

Le gouvernement représentatif n'a pas répondu à l'at-

(1) Bryce. *Op. cit.*, p. 79-80.

Esmein, *Op. cit.*, p. 270 et suivantes. A signaler aussi que le principe du vote populaire est appliqué au gouvernement local comme au gouvernement des États.

tente du peuple américain. Qu'on se garde bien cependant de généraliser les sujets de mécontentement que nous avions relevés en Suisse. Il ne s'agit plus ici d'accaparement de la représentation par une aristocratie au gouvernement égoïste. Si les vieux États européens ont connu, en effet, des classes supérieures par la naissance, la richesse ou l'éducation, et dont l'arrivée au pouvoir était susceptible d'entraîner une législation peu populaire, la jeune démocratie américaine n'a pas eu à redouter semblable danger ; aux États-Unis, comme ailleurs, il a toujours été très certainement possible de différentier certaines catégories sociales d'habitants ; mais quant à rencontrer, au début du XIXe siècle surtout, la classe que M. Bryce nous montre « portant des jaquettes noires et habitant des maisons confortables, monopolisant le soin de former l'opinion publique, la conduite de l'administration et les sièges des législatures (1) », il n'y faut point songer.

Les vices du gouvernement représentatif ne sont point d'autre part imputables à une organisation mauvaise de la représentation, à l'exemple de ce qui eut lieu en Suisse, où même après 1830, et les réformes dont cette date fut le point de départ, il fallut encore subir l'omnipotence de grands conseils uniques : d'une façon constante, en effet, les États particuliers s'en sont tenus au système des deux chambres, et l'on a vu la Pensylvanie, la Géorgie et le Vermont, après avoir fait l'essai d'une chambre unique, s'organiser finalement sur le système commun (2).

Non, le mal vient d'ailleurs, et, à ce sujet, le cas américain fournit bien l'argument le plus décisif que l'on puisse opposer au gouvernement représentatif considéré comme

(1) Bryce. *Op. cit.*, tome III, page 356.
(2) Bryce. *Op. cit.*, tome II, pages 93-94.

une forme définitive : n'y aurait-il, en effet, contre lui que le seul reproche de former une aristocratie élective, qu'à la rigueur on pourrait passer outre, parce que, nous le constaterons, au fur et à mesure que les sociétés se démocratisent, le système primitif se dégrade, pour se mettre insensiblement à la portée du nouvel état de choses. Mais en vérité, le grief qui doit nous retenir est plus grave : l'exemple des États particuliers démontre, en effet, que, même avec une représentation issue d'une société profondément démocratique, réduite à être l'instrument servile, empressé du moindre désir populaire, des raisons de mésintelligence subsistent entre le peuple et le gouvernement représentatif.

1° Que les États particuliers aient vu se développer très rapidement les ferments démocratiques dont nous signalions la présence à l'époque des premières constitutions, c'est là un fait indéniable. Délaissant le suffrage restreint qu'ils avaient généralement adopté, ils passent au suffrage universel sous l'influence combinée du principe égalitaire, de la fameuse clause insérée au 14e amendement de la constitution fédérale (1), et il faut bien le dire enfin, de la nécessité. « La République américaine, écrit M. Boutmy, se trouvait dans cette condition spéciale que, la natalité sur son sol ne suffisant pas pour lui fournir le nombre de travailleurs dont elle avait besoin, elle était obligée de les attirer du dehors. Cette nécessité n'a pas été étrangère à la législation très libérale et très démocratique, que les États

(1) On sait que cette clause réduit la représentation d'un État à la Chambre fédérale des représentants, et par suite l'importance de cet État dans une élection présidentielle, suivant le nombre de citoyens non électeurs dans ce tÉtat. Comme chaque État désire avoir toute l'influence possible sur la politique nationale, il a une raison sérieuse pour étendre autant que possible la franchise fédérale, et cela l'oblige en même temps à étendre la franchise locale. Bryce, tome II, pages 101-102.

ont de tout temps prodiguée avec une certaine ostentation (1) ».

Mais en même temps que se réalisent les idées de démocratie et de souveraineté populaire, « qui avaient été vaguement comprises, lorsqu'elles avaient été énoncées à l'époque de la Révolution (2) », accentuée d'ailleurs par la pratique même du gouvernement local, « la foi de l'homme moyen en lui-même devient plus forte, son amour de l'égalité plus grand, son désir de gouverner et de gouverner directement et en personne plus constant (3) ». Insensiblement, l'opinion que l'on avait de la législature se modifie. « L'État sort de la conception d'un peuple qui agit par l'intermédiaire d'une législature, car la législature commence à être considérée comme une assemblée de fonctionnaires, qui exercent un pouvoir restreint (4) ».

2° Contre ce courant démocratique qui menace et leur indépendance et l'étendue de leur fonction, les représentants vont-ils s'insurger, essayer une résistance ? Les États particuliers ne connaissent rien de semblable : il n'y a pas de classe supérieure, avons-nous dit, pas d'éléments de conservation sociale. Le résultat est que les législatures sont peuple dans le peuple et suivent aveuglément le caprice populaire. « Les hommes dont elles se composent ne sont pas supérieurs à la multitude. La multitude ne s'incline pas devant eux. Ils vivent dans le souffle de sa faveur, ils se hâtent de satisfaire tous ses désirs, avant même qu'elle les ait exprimés. Par suite, une idée ou une passion qui règne parmi les citoyens a immédiatement sa répercussion sur la législature et se traduit par une loi (5). »

(1) Boutmy. *Études de droit constitutionnel*, 1885, pages 202 et suiv.

(2) Bryce. *Op. cit.*, page 76, tome II.

(3) Bryce, tome II, page 76.

(4) *Ibid.*, page 56.

(5) *Ibid.*, page 84.

3° Il semblerait dès lors que la démocratie américaine dût être satisfaite d'un appareil de gouvernement aussi sensible. (Ce qui produit les révolutions, n'est-ce pas très souvent l'éloignement du pouvoir et son inintelligence à l'égard des besoins du pays) ? Mais voici précisément le point intéressant, le type représentatif devient au contraire un objet de défiance, et les manifestations se multiplient de l'hostilité qu'il suscite. Sans parler de la modification signalée dans le sens du gouvernement direct, on peut voir les sessions devenir moins nombreuses et plus courtes, et pour contenir le législatif, les états en arriver, dans la seconde moitié du XIXe siècle (1), à fortifier contre lui les autres pouvoirs, à élargir notamment la puissance du pouvoir exécutif (2).

— Ainsi donc le gouvernement représentatif évolue aux États-Unis dans des conditions absolument spéciales... Mais, dès lors, comment allons-nous rendre compte de cette attitude des états vis-à-vis de leurs législatures ? Une cause intéressante pour les destinées de la représentation va-t-elle nous servir à expliquer ce phénomène aux abords étranges, d'un pays qui se lasse de ses législateurs, alors que ces derniers se montrent cependant prêts à le suivre dans les volontés qu'il manifeste ?

Cette cause, nous croyons qu'elle réside dans la nature véritable de la démocratie, telle qu'elle apparaît de plus en plus aux écrivains politiques, telle que la révèle l'examen

(1) Bryce, tome II, page 104. Autrefois les législatures se réunissaient tous les ans. — Dans tous les États, sauf 5 (Massachussets, Rhode Island, New-York, New-Jersey, Caroline du Sud, qui sont tous d'anciens États), il n'y a plus qu'une session tous les deux ans.

(2) *Ibid.*, pages 56-57. Le gouverneur a partout maintenant, excepté dans 4 États, le droit de veto sur les lois de la législature. On a généralement rendu plus longue la durée de ses fonctions, et on l'a généralement rendu rééligible.

des faits. La démocratie bien comprise, en effet, n'est pas ce qu'on se l'imagine trop aisément, désordonnée, sans cesse en mouvement; elle n'est pas à l'image que s'en font beaucoup de partis avancés, de législateurs zélés, qui, ne considérant que les bouillonnements de surface, s'illusionnent parfois, et croient à l'existence d'agitations profondes. On ne saurait mieux la dépeindre, croyons-nous, que M. Faguet :

« Le peuple, laissé à lui-même, sans doute est inquiet, puisqu'il est l'homme, et impatient du mieux, mais il est routinier bien plus encore. L'inquiétude humaine... est l'état d'âme surtout de l'homme cultivé, qui même n'est vraiment cultivé que par suite de cette inquiétude, de cette impatience... La masse des hommes est tranquille comme les eaux profondes, au-dessous de la surface tourmentée de l'Océan. La démocratie a été tumultueuse et révolutionnaire pour s'établir, mais on peut dire d'elle ce que Pascal disait de l'homme, qu' « elle tendait au repos par l'agitation ». Maîtresse d'elle-même, elle sera surtout pacifique, conservatrice, et rebelle aux grands mouvements et aux rapides transformations (1) ».

Ce ne sont pas là, qu'on veuille bien le croire, paroles de philosophe écrivant dans le silence d'un cabinet, sans aucun contact avec la réalité : elles reposent au contraire sur une base expérimentale, sur les résultats fournis chaque jour, par la pratique du referendum, et d'où il ressort, avec la plus complète évidence, que la grande masse est singulièrement moins avancée que ses représentants. Mais cela est si vrai, que nombre de théoriciens se sont déconcertés devant ce phénomène auquel leur rêve se heurtait. Exemple : Si les socialistes allemands, après avoir inscrit au pro-

(1) Emile Faguet. *Questions politiques*, 2e édition, Paris, 1902. Que sera le xxe siècle, pages 251, 252.

gramme de Gotha (1875) la législation directe par le peuple, omettent cet article au congrès d'Erfurt (1891), ce n'est pas, dira fort bien M. Bourdeau (1), que leurs prétentions se soient adoucies devant des nécessités pratiques. « La vraie raison, écrit-il, vaut la peine d'être notée. Cette législation directe par le peuple... a été expérimentée en Suisse. Or, elle a donné un résultat imprévu. Les assemblées représentatives se sont montrées plus progressives, plus favorables aux ouvriers que le peuple. La législation populaire s'est révélée plus conservatrice que radicale... (2) » Dans le même sens, on entendra M. Révelin, au congrès socialiste de Tours (1902), répudier le referendum « à cause des résultats que le referendum a donnés en Suisse contre les retraites ouvrières ». Et, pourtant, remarque, non sans raison, la *Revue politique et parlementaire*, « quoi de plus égalitaire, de plus communiste, que la souveraineté du peuple exercée directement, sans délégation, par referendum? (3) »

Mais peu importe, qu'il contrarie ou non la logique de tel système, le fait demeure, la grande masse désire une certaine stabilité; encore une fois, s'il n'en était ainsi, on ne s'expliquerait pas que la législation directe manifestât une qualité essentiellement conservatrice. Mais dès lors, aussi, il est inévitable qu'une démocratie se sépare du système

(1) Bourdeau, *Le socialisme allemand et le nihilisme russe*, Paris, 1892, p. 142.

(2) *Ibid.*, M. Bourdeau continue : « Elle a rétabli la peine de mort, dont le programme d'Erfurt réclame l'abolition; la loi sur les fabriques, votée en 1877 par le Grand Conseil à une majorité énorme (90 voix contre 25), n'a passé qu'à grand peine, quand elle a été soumise au vote universel. Ce fait caractéristique tend à prouver que les représentants du peuple ne représentent pas les vrais sentiments de leurs électeurs, et qu'ils sont plus avancés que la grande masse qui éprouve beaucoup moins le besoin d'innover ».

(3) *Revue politique et parlementaire*, 1902. Numéro de juin, Congrès de Tours.

représentatif, lorsqu'elle voit sa volonté réelle mal interprétée, dépassée ou incomplètement rendue par une législature que ne retient aucun frein, et qui est aux désirs populaires comme une sorte d'aiguille aimantée, oscillant follement au moindre courant. C'est ce qui s'est produit dans les États particuliers de la République américaine où les pratiques du gouvernement direct ont vraiment paru le meilleur remède aux intempérances d'une législature incapable, déchue dans l'estime qui l'entourait autrefois. M. Bryce caractérise à merveille cet état de choses: « On ne peut compter ni sur la prudence de l'assemblée, ni sur sur son désir de discuter longuement la mesure en question; rien ne l'arrête que l'incapacité qu'elle montre souvent à traduire sous une forme pratique les désirs que manifeste le peuple. C'est pourquoi dans les États américains, le gouvernement représentatif n'a pas cette qualité conservatrice que lui attribuent les Européens, tandis que le vote direct du peuple est le vote d'hommes généralement plus instruits que les masses européennes, plus habitués à la politique, plus convaincus de l'intérêt qu'ils ont à conserver un gouvernement stable. Si nous considérons le referendum dans ses effets sur la législature de l'État, nous le considérerons plutôt comme un mors ou comme une bride que comme un éperon (1) ».

(1) Bryce. *Op. cit.*, tome II, pages 84-85. Dans un sens voisin, page 57: « Il semble qu'en enlevant du pouvoir à la législature, on le donne au peuple, et qu'ainsi on fait un pas de plus vers la démocratie. Mais en Amérique il n'en est pas ainsi, parce que la législature cède toujours devant les clameurs populaires, quelque passagères qu'elles soient, tandis que la législation directe par le peuple entraîne des retards. »

SECTION TROISIÈME

Les résultats de la transformation du système représentatif

On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, si les résultats de l'évolution du système représentatif ont déjoué les prévisions pessimistes de certains esprits. Parlant du mandat impératif, qui commençait à se répandre, Tocqueville écrivait : « Les usages ont été plus loin encore que les lois. Il se répand de plus en plus, aux États-Unis, une coutume qui finira par rendre vaines les garanties du gouvernement représentatif : il arrive très fréquemment que les électeurs, en nommant un député, lui tracent un plan de conduite et lui imposent un certain nombre d'obligations positives, dont il ne saurait nullement s'écarter. Au tumulte près, c'est comme si la majorité elle-même délibérait sur la place publique (1) » Nous ne dirons pas que le peuple en est venu à traiter ses affaires directement, suivant le mode en usage dans les Républiques de l'ancien monde ; mais en tout cas, dépassant de beaucoup la pratique du mandat impératif — (dont, à proprement parler, la place n'égale pas dans les divers états celle que nous lui assignerons bientôt en d'autres pays) (2), le peuple n'a cessé de substituer sa propre autorité

(1) Tocqueville. *De la démocratie en Amérique.* 16e édit. 1874, tome II, page 135.

(2) Dans les démocraties avancées, le mandat impératif s'est naturellement trouvé éclipsé par les institutions comme le referendum ou l'initiative populaire, qui impliquent une participation

à celle de la législature, et cela, pour son plus grand bien, tout le démontre : et le fait qu'il persévère dans la voie où il est entré, et qui est la preuve indéniable des avantages rencontrés ; et les affirmations répétées des écrivains qui, désireux de se rendre un compte personnel des institutions américaines, sont allés sur place en saisir la valeur. — Très certainement, le peuple est loin de justifier la maxime « Vox populi, vox dei »; il n'est pas infaillible, c'est convenu. Mais, du moins, écrit M. Bryce, « un coup d'œil général sur cette branche de notre enquête nous porte à conclure, que les peuples des divers états montrent rarement dans l'exercice de cette haute fonction, la précipitation, l'insouciance, l'amour du changement pour le changement lui-même, que les théoriciens d'Europe, anciens et modernes, ont eu l'habitude de reprocher aux démocraties (1) ».

Il n'est pas enfin jusqu'à cette vieille idée, sans cesse invoquée à l'appui du gouvernement représentatif, et d'après laquelle le peuple est habile à choisir, mais incapable de découvrir à lui seul son propre intérêt, qui ne passe à l'état d'affirmation gratuite. Pour être la clef de voûte de tout un système de gouvernement, et avoir derrière elle les plus hautes autorités, cette formule n'en est pas moins contredite formellement par les faits. « Les résultats du suffrage universel, écrit M. Claudio Jannet, sont généralement satisfaisants partout où le peuple, au lieu de voter pour des hommes et pour des programmes généraux

autrement effective du peuple à la fonction législative. Il ne faudrait pas croire cependant qu'il est d'un usage exceptionnel. Outre l'affirmation de Tocqueville, consulter Esmein. *Deux formes de gouvernement. Art. préc.*, page 21. « On a vu récemment, dans l'État de South Dakota, la Convention élue pour rédiger la Constitution recevoir des électeurs des instructions obligatoires d'ailleurs très simples. » Il faut tenir compte, de plus, d'une influence que nous décrirons plus loin, celle des partis politiques.

(1) Bryce. *Op. cit.*, tome II, page 87.

qu'il ne comprend pas, ou qui ne parlent qu'à ses préjugés, statue sans intermédiaire sur des affaires pratiques le touchant directement, ou décide des questions simples et nettement posées... Presque toujours, même en Californie, le peuple a été sage en ces occasions, alors qu'il l'est si peu dans le choix de ses représentants (1) ».

— Voilà pour ce qui est des États-Unis; mais l'enseignement est identique, qui se dégage des applications démocratiques tentées par la Suisse; à ce point que, si la nature même de la science politique ne s'accommodait avec peine de généralisations, fragiles pour être d'ordinaire trop hâtives et insuffisamment assises, nous serions porté à affirmer que les indications fournies par le cas américain sont l'expression d'un phénomène général, reproduit à chaque fois qu'une démocratie, diminuant le rôle de l'institution représentative, participe plus directement à la gestion de ses intérêts. L'expérience de la législation populaire s'est, en effet, résolue en faveur de la Suisse, comme des États américains. Pourtant, que l'on se souvienne, la Suisse luttait contre des Conseils, « trop disposés quand ils peuvent agir de leur propre autorité, à se transformer en une classe particulière, en une caste plus préoccupée de ses intérêts que de l'intérêt général (2) ». Il était à craindre, dès lors, que, brisant l'ancienne forme de gouvernement, elle ne se lançât avec impétuosité, et imprudence, dans la carrière qu'elle s'ouvrait.

Mais l'histoire du referendum, telle que nous la présente M. Curti, le chapitre surtout qu'il consacre aux résultats de la législation populaire (pages 297 et suiv.), ne fournissent aucun argument à l'appui de cette thèse. « L'his-

(1) Claudio Jannet. *Les États-Unis contemporains*, 4e édit. 1889, tome II, pages 252-253.

(2) Curti. *Op. cit.*, page 357.

toire des votations populaires montre avec quelle nette compréhension des choses les projets de lois ont été adoptés ou repoussés (1) ». Evidemment, le peuple s'est trompé, et se trompera encore, et aveugle celui qui tenterait l'apologie systématique de la législation populaire. Seulement, ce n'est pas là une raison suffisante, pour condamner l'organisation nouvelle de la démocratie, et préconiser le retour des peuples au régime représentatif comme au seul refuge, au seul abri possible.

« Que nulle forme du droit ne puisse prétendre à la perfection, dit M. Curti, ce sont là des vérités si communes que l'on comprend difficilement qu'elles soient méconnues de tant d'hommes publics. Partout où la législation directe décide contre l'avis de la représentation, on déclare cette décision fautive, on blâme dans la votation populaire un élément de trouble, et on vante le système représentatif comme un levier du progrès, auquel une semblable imperfection n'est point attachée. Mais de tels jugements sont dominés par le bon plaisir... On oublie toujours, quand on dote les corps représentatifs d'une infaillibilité dont les augures rient entre eux, de mettre en regard des décisions populaires, ce ne serait que justice, les résolutions manquées de ces corps représentatifs et leurs péchés d'omission (2) ».

D'ailleurs, et nous terminons sur cette observation, plus puissante que les thèses et antithèses pour ou contre telle institution, l'évolution fatale, irrésistible des choses précipite la marche des sociétés vers des formes sans cesse nouvelles. Heureux si des résultats d'une transformation continue nous pouvons dire qu'ils sont satisfaisants! Mais iraient-ils contre nos désirs, iraient-ils même contre la

(1) Curti. *Op. cit.*, page 353.
(2) *Ibid.*, préface, page 7.

sagesse, que nous devrions encore les accepter, sauf à leur chercher dans la mesure de nos efforts les améliorations possibles. La démocratie a fait irruption dans les sociétés; il faut, il est inévitable qu'elle porte ses fruits. « Tout régime, écrit M. Deslandres de l'évolution des institutions politiques, qui a pris fortement racine dans une société, s'y développe jusqu'à ce qu'il atteigne son plein épanouissement, qu'il pousse le principe fondamental qui est en lui jusqu'à ses conséquences dernières (1) ».

(1) Deslandres. *Confér. préc. Revue Bourguignonne*, 1894, page 562.

CHAPITRE III

L'évolution du système représentatif dans les autres démocraties.

Autant la réalité était saisissante, d'une modification subie par la forme représentative anciennement usitée dans les États de la République américaine et en Suisse, autant se dérobe la preuve d'une transformation analogue intervenue dans les autres pays (1); mais pour être moins apparente, l'évolution du système représentatif n'y est pas moins certaine; nous ne prétendons pas qu'elle ait été aussi accentuée, car elle n'a pas donné de résultats aussi prononcés; mais encore une fois, elle existe, et de ce phénomène, nous nous proposons ici de tenter la démonstration.

(1) Les développements qui vont suivre s'appuient spécialement sur l'histoire politique des grands États européens (la France, l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique); ces pays vivent, nominalement du moins, sous le régime du gouvernement représentatif, et sont en même temps les exemples les plus intéressants, pour le point de vue qui va désormais dominer, celui de l'évolution démocratique. Voilà pourquoi nous les envisageons de préférence à tous autres. — Mais il ne s'agit là que d'une restriction apportée à nos développements. — Chacun sait que la transformation démocratique se fait sentir un peu partout, dans une mesure plus ou moins grande, suivant les lieux, suivant l'époque, mais en tout cas comme un phénomène inévitable. Que l'on considère donc les enseignements que nous dégagerons, non pas comme ayant une portée restreinte, mais plutôt comme s'appliquant en un certain sens à toute société qui, étant devenue démocratique, subit la tendance irrésistible des démocraties à entrer en possession d'un gouvernement démocratique.

SECTION PREMIÈRE

Ont-elles adopté les institutions de la démocratie semi-représentative, referendum, initiative populaire, etc. ?

Il est d'abord un point incontestable. Ni la France, ni l'Angleterre, ni aucune autre grande nation ne comprennent actuellement, dans leur mécanisme politique, ces institutions qui figurent au premier rang dans les démocraties avancées, et sont la manifestation éclatante des conquêtes populaires ; nulle part ne fonctionne le referendum ou l'initiative, nulle part les citoyens ne participent directement à l'exercice de la fonction législative. Ce n'est pas que du jour, où ils ont adopté le gouvernement représentatif, les peuples s'endorment dans le calme inhérent à cette forme politique, sans jamais essayer d'en franchir les barrières. Mais, à chaque fois que se dessine un mouvement émancipateur, et comme s'il était la forme indispensable en dehors de laquelle les peuples ne sauraient se mouvoir, le gouvernement représentatif reprend ses droits ; et les agitations demeurent infécondes, les essais infructueux.

De ce genre de tentative, et précisément parce qu'il corroborait notre thèse sur la nécessité du gouvernement représentatif, nous avons déjà rapporté un exemple, en examinant les Constitutions girondine et montagnarde de 1793. Mais, nous l'avons dit, si elles ont pour base certain courant d'opinion déterminé par les idées du contrat so-

cial, ces constitutions sont vouées cependant à une mort prématurée, parce qu'elles sont en quelque sorte un fruit d'avant-saison, né dans des conditions exceptionnelles, et par là même, peu favorables à une vie normale. Sur la Révolution a pesé comme une atmosphère surchauffée, qui n'a cessé de croître, tant que la crise n'a pas eu atteint son point culminant : à la Constituante, on voit succéder une assemblée qui déjà va plus loin que sa devancière, et « fait le lit de la Convention (1) » en instituant le gouvernement des assemblées; la Convention arrive-t-elle au pouvoir ? « Déjà, ce n'est plus la majorité qui gouverne. C'est la Montagne ; bientôt ce n'est plus la Montagne, c'est la Commune, ce sont les comités révolutionnaires. Ceux-ci agissent par le moyen des insurrections, et par les manifestations de la garde nationale, ou, comme on dit, du peuple en armes. Cette fois, c'est bien le gouvernement direct, Rousseau serait content (2) ».

Oui, mais, à ce moment aussi, « tout commence à retourner. C'est la loi des révolutions : quand elles ont dépassé le but, elles refont en sens inverse... les étapes qu'elles avaient soudainement et violemment parcourues (3) » ; et, parce que seul, le gouvernement représentatif correspond aux conditions générales de l'époque, parce que seul, il est à la taille de la souveraineté du peuple que l'on a proclamée, c'est lui qui finalement l'emporte, c'est avec lui que la France va traverser le XIX^e^ siècle. Car personne, croyons-nous, ne songera à relever comme un indice de l'évolution du système représentatif les plébiscites du premier et du second Empire : dans une certaine mesure, sans doute, ils

(1) Gabriel Hanotaux. *Histoire de la France contemporaine* (1871-1900). Paris, tome III, 1906, page 334.

(2) *Ibid.*, page 335;

(3) Hanotaux. *Op. cit.*, page 338.

ressemblent au referendum, en ce qu'ils sont comme lui une consultation populaire et invoquent le même principe de souveraineté nationale. Mais, dira fort bien M. Albert Sarraut, « tandis que le premier l'exalte, le second la confisque, l'un la vivifie, l'autre l'étrangle. C'est là toute la différence ; on conviendra qu'elle est notable (1) ». A vrai dire, il n'y a pas d'institution qui aille plus contre notre thèse que celle du plébiscite, puisqu'il « consiste à imposer au peuple l'abdication de sa souveraineté, tout en ayant l'air de lui en confier libéralement l'exercice direct » (2).

Une autre tentative, qui n'est pas moins intéressante, est celle qui eut pour théâtre la Belgique, en cette période de révision constitutionnelle qui se termine en 1893 par l'adoption du suffrage universel : le peuple belge est alors à deux doigts de la démocratie semi-représentative, que l'on en juge plutôt : « Aussitôt après avoir exposé les vues du gouvernement sur l'extension du droit électoral, le ministre des finances poursuivait en ces termes : « Le gouvernement estime qu'il conviendrait d'investir le roi du droit de se mettre directement en rapport avec le corps électoral, pour prendre son avis, soit sur une question de principe, non actuellement soumise à la législature, soit à propos d'une loi votée, mais non encore promulguée. » La même proposition fut développée dans une déclaration lue à la Chambre des représentants, le 2 février 1892 : « Une nation de quelque étendue ne peut ni légiférer, ni s'administrer directement, et dès lors la délégation des pouvoirs s'impose. Mais c'est toujours de la nation qu'ils émanent, et c'est consacrer ce principe fondamental que de permettre qu'elle puisse être consultée (3). » Il s'agit donc, comme on le voit,

(1) Albert Sarraut. *Le gouvernement direct en France*, thèse, Paris, 1899, page 272.

(2) *Ibid.*, page 314.

(3) *Revue des Deux-Mondes*, 1er mai 1892. Une question de droit

d'introduire le referendum dans les institutions belges; et c'est, très certainement, d'une réforme démocratique qu'il est question, non seulement par la participation qu'elle consacre du peuple à l'œuvre législative, mais encore par ce qu'elle signifie, par l'esprit qui la domine. Si elle émane en effet de l'initiative gouvernementale, et tend ouvertement à fortifier l'autorité royale, elle est aussi l'exemple frappant d'un gouvernement monarchique qui, à la fin du XIX^e^ siècle, veut vivre avec la démocratie (1), et pour ainsi dire contre le corps des représentants. Il n'y a rien là qui doive étonner d'ailleurs, car la démocratie a grandi depuis 1830. « L'acte du Congrès national belge, qui faisait dériver tous les pouvoirs de la nation, en établissant le suffrage censitaire, parut aux gouvernés comme aux gouvernants un chef-d'œuvre de l'esprit démocratique et libéral. Cette circonspection eut un terme. Il n'y a plus moyen de raisonner, de discourir et de légiférer comme en 1830 (2) ».

Pourtant, cette fois encore, le gouvernement représentatif triomphe, par l'échec du projet de referendum qui se heurte à une très forte opposition. Serait-ce que le peuple belge n'est pas encore mûr pour l'exercice de la fonction législative? On peut le croire : « Le Belge a un très grand amour de la liberté. Il raisonne à froid et avec beaucoup de sens. Mais il n'est pas accoutumé à résoudre lui-même les difficultés administratives et sociales. Il pratique la division du travail, il concentre son activité dans

constitutionnel. Le Referendum belge. Voir encore Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, *Op. cit.*, page 285.

(1) Deslandres. *Confér. préc. Revue bourguignonne*, pages 560-561.

(2) *Revue des Deux-Mondes*, *Art. précit.* Lire dans le même article : « Il n'y a pas de conception plus fausse à l'heure actuelle que celle d'un gouvernement monarchique à l'état de lutte plus ou moins ouverte avec la démocratie. Celle-ci peut être ombrageuse, inquiète, inexpérimentée ; mais elle n'est pas nécessairement radicale et révolutionnaire. »

son industrie, dans son emploi ; et il confie à des hommes, qui lui paraissent en communauté de sentiment avec lui, le soin de veiller à la politique (1) ». Faut-il mettre en ligne de compte les raisons d'ordre politique qui n'ont pas manqué d'être invoquées à raison du caractère très spécial de la proposition gouvernementale? Sans doute encore. On lira très utilement une lettre de M. Van den Heuvel, examinant la question à ces divers points de vue. Quoi qu'il en soit, le referendum est écarté ; et le mouvement démocratique, qui entraîne la Belgique comme les autres pays, s'affirme uniquement par l'adoption du suffrage universel, que viennent d'ailleurs tempérer deux correctifs, l'électorat n'étant conféré qu'à l'âge de 25 ans, et le vote plural modifiant dans une large mesure les effets de la loi du nombre (2).

« Voilà, dit M. Deslandres, la carrière fournie par l'idée de la participation du peuple au pouvoir législatif, en Europe (3) ». C'est bien là, en effet, depuis la Révolution française, la seule circonstance sérieuse, où il ait été possible de croire à une application prochaine de la démocratie directe. Maintenant, que des voix se soient élevées, à diverses reprises, pour l'intervention immédiate du peuple dans la confection des lois (4), que même il y ait eu des propositions déposées en ce sens sur le bureau des Chambres, c'est un fait indéniable (5) ; mais tous ces actes individuels sont restés sans échos. Plus graves ont été, à vrai

(1) Deploige. *Op. cit. Lettre de M. Van den Heuvel sur le Referendum belge*, page 30.

(2) Esmein. *Op. cit.*, pages 240-241.

(3) Deslandres. *Conf. préc.*, page 561.

(4) Voir le chapitre que M. Albert Sarraut, dans une thèse précitée, consacre aux théoriciens de la démocratie pure. Section III. chap. I, pages 351 et suiv.

(5) *Ibid.* Entre autres : Propositions de referendum depuis 1871, pages 342 et suiv.

dire, les agitations créées par les chefs de certains mouvements, plus actif le courant d'opinion déterminé par quelques partis avancés. Nous songeons ici au Boulangisme, dont le programme se résumait en deux mots, « deux mots qui retentirent dans des milliers de réunions publiques, qui s'étalèrent sur les murs en des millions d'affiches, qui furent le cri de ralliement de l'immense armée jetée à l'assaut du régime existant : révision, referendum (1) ». Nous avons encore en vue les nombreuses résolutions votées par les Congrès des partis socialistes et ouvriers, les déclarations de foi rédigées aux époques d'élection par les membres de ces divers partis, et où se retrouve, généralement, malgré certaines divergences, mention du referendum et du droit d'initiative populaire (2). Mais, jusqu'à maintenant du moins, et bien que cette plate-forme politique ait eu souvent le don d'attirer des partisans nombreux à ceux qui l'ont adoptée, initiative et referendum sont restés dans le domaine théorique. Il est certain cependant que, par le fait même de l'évolution démocratique, ces notions, de nos jours, paraissent plus rapprochées, plus familières aux esprits ; et nous reconnaissons avec plusieurs écrivains, M. Delpech entre autres, que « des éléments nouveaux et hétérogènes, le referendum tout spécialement, semblent de

(1) Deslandres. *Conf. préc., Revue Bourguignonne,* 1894, page 567.

(2) Consulter *Revue politique et parlementaire.* Numéros de février, mars, mai, juillet, août, novembre 1898. *Les Congrès ouvriers.* Léon de Seilhac. Nous citons : Congrès de 1885. VI[e] congrès régional du Centre (3[e] art.), partie politique. Art. 1... Législation directe du peuple, c'est-à-dire sanction et initiative populaires en matière législative. — Congrès international de Zurich, 1893 (5[e] art.). « La proposition de la Commission, présentée par Vandervelde, proclame ce principe : « Là même où le suffrage universel existe... il faut le compléter par le droit d'initiative, le referendum. »

Revue de droit public, 1904. *Chronique constitutionnelle.* J. Delpech. A propos des programmes, professions de foi et engagements électoraux, pages 120-121.

plus en plus prêts à s'introduire dans les rouages des démocraties extrêmes, et la faveur des partis même modérés et conservateurs ; que la conception du gouvernement représentatif est en voie de se modifier, et l'idée de plus en plus accueillie d'appuyer les mesures particulièrement importantes sur l'autorité plus décisive des intéressés eux-mêmes (1) ». Mais encore une fois, l'évolution du système représentatif en Europe n'a pas été poussée jusque-là. Ne cherchons donc pas aussi loin sur la voie de la démocratie semi-représentative. Où donc allons-nous relever la trace du changement que nous poursuivons ?

(1) *Revue de droit public. Ibidem.* A propos du referendum municipal de consultation, page 124.

SECTION DEUXIÈME

Est-ce le système d'une Chambre unique qui a prévalu ?

Serait-ce dans une constitution nouvelle du pouvoir législatif ? La dualité des chambres se serait-elle résolue par hasard en l'unicité, de telle sorte que la volonté nationale, qui « sur un objet donné et à un moment donné, est ou n'est pas (1) », recevrait désormais une expression unique, la seule conforme, et non pas deux expressions contradictoires, ce qui arrive avec l'établissement de deux chambres législatives ? Mais, sur ce point, l'histoire, loin de fournir un argument à l'appui de notre thèse, nous montre au contraire un mouvement prononcé en faveur de la dualité. Si pour des raisons d'ordre théorique, en effet, parce que le manque d'expérience fait paraître étrange la création d'un pouvoir à deux têtes, et d'ordre politique, pour ne pas donner un refuge à l'aristocratie, on se refuse en 1791 (2), à consacrer le dualisme, en revanche, de tout le XIX^e^ siècle, la faveur ne cesse de revenir au système primitivement écarté. C'est qu'il jouit, à la vérité, d'une faculté merveilleuse, celle de s'adapter aux constitutions politiques les plus diverses. « Parmi les combinaisons multiples, dit M. Esmein, que l'histoire peut amener dans l'organisation des peuples progressifs, il s'en trouve quelqu'une, qui, grâce à un

(1) Esmein. *Op. cit.*, page 93.

(2) Esmein. *Éléments de droit constitutionnel, op. cit*, pages 90-91.

heureux concours de circonstances, est particulièrement bienvenue ; elle répond, par là même, à des besoins, non pas simplement particularistes, mais généraux, et à une époque où les idées s'échangent constamment entre nations, elle gagne de proche en proche par une force naturelle et irrésistible (1) ».

Mais, du fait même de son heureuse fortune, nous sommes, ici encore, contraint de n'apporter à notre étude, que la contribution d'essais malheureux ou de projets irréalisés.

Essais malheureux : que l'on se reporte à la date de 1848. On sait que la ferveur, qui anime la Révolution, et fait « qu'elle essaie tout, inaugure tout, montre par ses succès et ses erreurs, ce que peut être et ce ne que ne doit pas être un gouvernement démocratique (2) », tourne alors les esprits vers les États-Unis que vient de révéler Tocqueville, et où, suprême hommage à la souveraineté nationale, le président est élu aux suffrages populaires. Voilà bien, semble-t-il, l'exemple qu'il faut imiter : on se décide donc à constituer le pouvoir exécutif sur ce modèle. Mais, pour des raisons d'équilibre, on est amené à consolider le pouvoir législatif, et on se décide en faveur d'une Assemblée unique. — Chacun sait la vie éphémère de cette combinaison maladroite ; l'opposition fatale qui s'élève entre les deux pouvoirs ; le Coup d'État du 2 décembre, enfin, qui solutionne la crise par le triomphe de la force (3).

Projets irréalisés d'autre part : nous faisons allusion aux manifestations extrêmes de l'esprit démocratique, tel qu'il transparaît dans les programmes des partis d'opposition ;

(1) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel, op. cit.*, page 73. Voir d'une façon générale, chap. III. *Le système des deux Chambres législatives*, pages 72 et suiv.

(2) Hanotaux. *Op. cit.*, page 350.

(3) *Ibid.*, pages 351, 352, 353. Esmein. *Op. cit.*, page 92.

à l'article bien connu des radicaux autrefois (1), des socialistes aujourd'hui (2), qui stipulait et stipule uniformément la suppression du Sénat. Les radicaux sont arrivés au pouvoir, et le Sénat existe encore ; les socialistes sont en minorité, il est vrai, et n'ont donc pas le moyen de traduire leurs desiderata par des réformes pratiques ; mais les auraient-ils qu'il serait encore permis d'espérer en la survivance de la seconde chambre. Il faut comprendre, en effet, que les partis d'opposition, par les besoins mêmes de la lutte qu'ils soutiennent, sont portés à des exagérations, à un grossissement destiné à rendre leurs revendications plus frappantes. Un parti se réclame-t-il par exemple de la souveraineté populaire? Il n'est pas d'institutions démocratiques, si avancées soient-elles, qu'il passe sous silence et néglige de faire miroiter aux yeux des électeurs (3). Mais les rôles viennent-ils à changer, et le parti d'opposition se transforme-t-il en majorité? Alors, il semble que l'on prenne conscience des réalités ; l'esprit s'assagit, et abandonne beaucoup de ses prétentions premières. — On se rendra compte très aisément de ce phénomène, en suivant par

(1 et 2) Lire, sur la question de la suppression du Sénat par les radicaux, la brochure de M. Edmond Schèrer *La révision de la constitution*. Paris, 1882. — Consulter encore : *La Politique radicale* par Ferdinand Buisson. Paris, 1908, page 48. — Même volume : page 271. Programme des radicaux socialistes aux élections de 1885, partie politique, art. 1^er^. — Page 281. Programme de l'Alliance socialiste républicaine en 1887, partie politique, art. 10. — Voir enfin les articles précités de M. Léon de Seilhac sur les congrès ouvriers, ainsi que la chronique constitutionnelle de M. Delpech.

(3) Exemple : Programme radical de 1869, dit programme de Belleville. Consulter Ferdinand Buisson, *Op. cit.*, pages 28,-29. — Même volume: Programme radical socialiste de 1885, page 271. — On y trouve, par exemple, à côté de la suppression du Sénat, la suppression de la présidence de la République, la suppression des ministres, leur remplacement par des fonctionnaires nommés par l'Assemblée et toujours révocables par elle, la magistrature élective et temporaire.

exemple la politique radicale, telle que nous la présente M. Ferdinand Buisson, à partir surtout de 1879 (1). — Mais, à côté de cette observation générale, il est une remarque spéciale à notre cas. Une seconde chambre, dont la suppression est désirée par un groupe d'opposition, voit en effet grandir ses chances de survivance, du fait que, très souvent, elle cesse, quand la minorité devient majorité, d'être aux revendications de ce parti l'obstacle qu'elle constituait autrefois. La raison en est que l'évolution même, qui élève au pouvoir le parti d'opposition, la transforme peu à peu dans sa composition, et la rapproche insensiblement du courant d'opinion qui tend à prédominer. Pareil phénomène s'est produit pour notre Sénat, qui a vu s'apaiser la vieille haine des radicaux de 1880, lesquels lui reprochaient, non sans raison d'ailleurs, d'être un instrument de résistance à la démocratie. Sans doute, les radicaux d'aujourd'hui ne sont pas unanimes à regarder l'organisation du Sénat comme parfaite, et n'ont pas tout désappris

(1) M. Ferdinand Buisson écrit: « Tant qu'ils étaient minorité et opposition, il restait tacitement entendu entre eux qu'ils se groupaient autour du « traditionnel et presque légendaire programme de 1869. » Peu importait que cette profession de foi, écrite sous l'Empire contre l'Empire, contint certains articles d'une application difficile ou d'une réalisation très lointaine... Devenus maîtres du pouvoir, les républicains sont tenus de s'expliquer. Où commence, où finit leur plan de réformes ? Que gardent-ils intact, que suppriment-ils, qu'ajournent-ils de leurs engagements de Belleville ?... Quelques-uns allèrent jusqu'à reconnaître que le programme de 1869 devait être mis aux archives, comme un document dont l'outrance avait eu sa raison d'être, mais ne pouvait être indéfiniment soutenue... »

La majorité, il est vrai, n'ira pas jusque-là. Mais elle pratiquera la politique opportuniste, et ses atermoiements donneront bientôt naissance à ce groupe d'opposition, qui combat sous la direction de M. Clémenceau et a pour organe le journal *La Justice*. Voir sur l'histoire du Parti radical le même livre de M. Buisson, pages 42 et suiv.

de leurs anciennes critiques ; « mais, en tout cas, écrit M. Ferdinand Buisson, le parti radical ne peut plus leur attribuer la portée qu'elles eurent à d'autres heures déjà lointaines. Et d'ailleurs, les progrès de l'opinion républicaine ont, en vingt ans, si profondément changé la composition du Sénat, que de « geôlier de la République », il en est devenu le défenseur. Les services, qu'a déjà rendus au pays la seconde chambre, ont fait hésiter, même de résolus partisans d'une chambre unique (1) ».

Et ainsi, de toutes façons, la seconde chambre demeure, De ce côté encore, rien en conséquence qui ressemble à une évolution du système représentatif. Mais dès lors, à quel guide allons-nous donc nous confier, et comment découvrir ce dont, à la vérité, nous pressentons l'existence, ce que, jusqu'à présent du moins, nous n'avons pu réussir à entrevoir ?

(1) Ferdinand Buisson. *Op. cit.*, page 132. — *Ibidem.* « Telle circonstance peut se produire qui obligerait à reprendre une campagne revisionniste; quelques-uns ont déjà fait luire le spectre d'un conflit avec le Sénat, en matière économique, si la haute Assemblée, pour résister aux entraînements démocratiques de la Chambre, se mettait en travers des réformes sociales que la Chambre considère comme essentielles et justes. Mais ce péril est de moins en moins à craindre d'une élection à l'autre. Et il en sera sans doute pour ce second ordre de réformes, comme il en fut du premier ; le Sénat, après les avoir un peu fait attendre, les votera, non sans les avoir parfois heureusement amendées. »

SECTION TROISIÈME

Choix d'une méthode de recherches.

La meilleure méthode que nous puissions employer en pareille circonstance consiste, croyons-nous, à rechercher, non pas ce qui a fait le succès du gouvernement représentatif, question déjà examinée, et sans rapport direct avec notre but actuel, mais bien ce qui a contribué au maintien de cette forme de gouvernement.

Il nous semble, en effet, que si, des conditions de persistance énoncées, nous constatons qu'elles viennent à disparaître, alors non seulement nous pourrons plus vraisemblablement soutenir l'hypothèse d'une évolution, mais peut-être même, dans l'état de choses nouveau, trouverons-nous les éléments de notre démonstration.

— Or, à ce point de vue, il nous faut distinguer entre deux domaines, le côté politique et le côté économique et social fournissant, en effet, toute une série de considérations, dont l'ensemble est bien de nature à expliquer la vitalité du gouvernement représentatif. Nous les examinerons tour à tour sans méconnaître le lien étroit qui les unit, sans oublier qu'elles s'intègrent l'une l'autre, et sont les aspects divers d'un seul et même état social.

1°Et d'abord, du côté politique : assez longtemps du moins, dans les divers états, le pouvoir demeure la chose d'une caste, la propriété d'une classe dirigeante. On en est, en effet, au régime du suffrage restreint, du cens électoral, à

cette période où, un peu partout, au sein de la nation, se constitue comme un noyau, dénommé le pays légal, et dont la présence a pour effet d'écarter soigneusement, du cercle des affaires publiques, la masse des individus, d'enlever aux gouvernés, et ils sont la foule, tout contrôle, toute immixtion possible dans le domaine politique. L'exemple est bien connu de l'Angleterre, dont le mécanisme électoral se résout en la prédominance de la classe aristocratique, élue en petit comité, choisie pour raison de convenance ou de confiance, imposée le cas échéant à des électeurs peu nombreux par l'intimidation ou la corruption (1). M. Ostrogorski fait remarquer, il est vrai, à ce sujet, que le député d'alors est loin d'être libre. « L'esprit de corps social imposait à chaque membre l'obligation de suivre son groupe, son parti. S'en séparer, ne fût-ce que pour un moment, était d'un traître, ou ce qui était peut-être encore pire, ce n'était pas d'un gentleman. Et pourquoi aurait-il fait bande à part ? La voix de sa conscience le lui aurait-elle dicté ? Mais l'autre voix, celle de son milieu, de son parti, qui parlait plus haut, ne lui commandait-elle pas de suivre ? La partie allait-elle se mettre au-dessus de l'ensemble ? « Non, Monsieur, vous voterez avec « votre famille, vous n'avez pas à considérer vos opinions, « comme le ferait un philosophe ou un aventurier », dit lord Monmouth à son petit-fils dans un roman de Disraëli... La discipline sociale faisait la discipline parlementaire » (2). Mais, qu'on ne s'y méprenne pas, le fait que le membre du Parlement est enserré par le milieu social, duquel il émane, n'implique, en aucune manière, que l'image du député ait

(1) Voir notamment sur ce point : Dickinson. *Développement du Parlement pendant le* XIXe *siècle. Op. cit.*, premières pages. — Green. *Histoire du peuple anglais*, traduction Monod, Paris, 1888, 2 vol. — Ostrogorski. *La démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, 1903. 2 vol. tome I, page 16.

(2) Ostrogorski. *Ibid.*, page 17.

cessé d'être conforme à la conception aristocratique, si éminemment propre au gouvernement représentatif. Il n'y aurait pas d'idée plus fausse que celle du député mandataire, porteur d'instructions particulières, parce que, dans le milieu même où il se meut, complètement soustrait déjà à toute pression de l'opinion publique, le député est encore comme un personnage de salon, libre de ses venues, et simplement tenu de se conduire en homme bien élevé, sous peine d'être exécuté en « importun », en « trouble-fête » (1)

Reconnaissons-le d'ailleurs, pour être le cas d'une aristocratie détenant les sièges parlementaires, le cas anglais était bien le cas extrême que nous puissions choisir en cette matière : le député français de la Restauration appartient lui aussi à une classe déterminée, dont il est à présumer que les opinions se refléteront dans la couleur de ses votes ; mais il ne s'agit plus de cadre aussi rigide. « Le Collège électoral était une espèce d'être moral, de corporation d'ailleurs éphémère, puisque l'acte par lequel elle prenait vie marquait en même temps l'heure de sa dissolution (2) ». Et là, s'applique pleinement ce que dit M. Deslandres de l'influence du suffrage restreint sur la qualité de l'élu. « Quand le régime représentatif, écrit-il, repose sur la base étroite du suffrage restreint, quand on choisit dans le peuple ceux qui éliront les représentants du peuple, il est évident que ceux-ci doivent choisir ces représentants en raison de leur valeur. On les a choisis pour choisir les représentants, justement comme étant plus

(1) *Ibidem.* « Accuser un député d'avoir une pareille attitude était la même chose que lui dire qu'il était un homme mal élevé. Pitt, premier ministre (en 1798), fut obligé de donner réparation par les armes à Tierney pour lui avoir adressé le reproche d'obstructionnisme. »

(2) Weil. *Les élections législatives depuis* 1789, Paris, 1895, page 123.

capables d'apprécier la valeur de ceux-ci. Et il est évident par suite que l'élu, élu à raison de sa compétence, doit agir selon ses propres lumières (1) ». En d'autres termes, le suffrage restreint implique essentiellement les rapports de confiance, basés sur la capacité, qui sont le fondement du gouvernement représentatif. Mais, c'est bien ce que confirme la description donnée par M. Weil, des mœurs électorales sous la Restauration : le champ électoral étant très peu étendu, « on brigue un siège de député comme on brigue un fauteuil à l'Académie... C'est un peu dans les salons, discrètement, à voix basse, que se font les élections... Le triomphe d'un candidat dépendait souvent de démarches de société (2) ». Bien plus, on est à ce point habitué au régime des relations personnelles, et de la confiance réciproque, qu'on dénonce comme une monstruosité les premières poussées de la transformation démocratique. « N'est-ce pas honteux, dit en 1821 le duc de Rovigo à M. Molé, d'avoir affaire à toute cette canaille électorale, quand on habite le palais de ses pères (3) ? » D'autres parleront de « l'effronterie démagogique avec laquelle, à la dernière élection de Paris, un candidat s'est prostitué aux suffrages d'une certaine partie des électeurs (4) ».

(1) Deslandres. Préface au livre de Dickinson. *Op. cit.*

(2) Weil. *Ibid.*, pages 130-131. V. Weil. *Ibid.* « Qu'on n'oublie pas en effet que, même sous la loi de 1817, la plupart des collèges ne renfermaient que quelques centaines d'électeurs, sans parler de la Corse où il n'y avait en 1819 que 40 électeurs, et où le général Sébastiani était nommé par 28 voix sur 35 votants. Il est vrai que comme contre-partie... il y avait le département de la Seine qui figurait avec 10.000 inscrits. Mais d'une part, ce département constituait une exception ; d'autre part, après la loi du double vote, les électeurs départementaux s'y trouvèrent réduits à 2000, et les autres furent répartis entre huit arrondissements ; si bien que même à Paris, le champ électoral était peu étendu. »

(3) et (4) *Ibid.*, page 133.

2° Il faut l'avouer aussi, dans ces mêmes États européens, si les masses sont éloignées de toute participation aux affaires, elles ne font rien, ou du moins elles font peu pour s'en rapprocher, pour se mêler d'une façon plus active et plus intense à la vie politique. On dirait que les siècles de monarchie absolue, qu'elles viennent de traverser, les ont laissées pour longtemps indifférentes, apathiques à l'endroit de la chose publique, qu'elles ne peuvent plus secouer l'habitude invétérée de recevoir la direction d'en haut, d'obéir silencieusement. L'Europe a bien subi le vent des révolutions ; mais révolution et émancipation ne sont pas synonymes. On sait le régime de centralisation, auquel la France, par exemple, est conduite dans les premières années du XIX^e^ siècle. « Napoléon a créé une machine marchant toute seule, presque sans le concours des intéressés, « et à leurs yeux ce n'est pas là son moindre mérite ; avec elle, point de tracas, de responsabilité... rien qu'une note à payer... Le maître a oublié que son domaine lui appartient, il n'est même pas sûr d'avoir un domaine : il a perdu conscience de lui-même ; il se souvient à peine qu'il est un individu (1) ». Où trouver, demanderons-nous, un régime plus favorable au gouvernement représentatif? Mais, en vérité, ces deux choses, gouvernement représentatif et centralisation, se tiennent de si près, que dans chaque programme avancé, préconisant une modification du système représentatif dans le sens démocratique, on est presque sûr de rencontrer la décentralisation gouvernementale et administrative (2). Le gouvernement représentatif vit donc du

(1) Schatz. *L'individualisme économique et social*. Paris, 1907, page 368.

(2) Voir par exemple dans le livre de M. Ferdinand Buisson, *Op. cit. Le programme des radicaux-socialistes aux élections de* 1885, page 271, art. 5. « Décentralisation gouvernementale et administrative : à l'assemblée, les intérêts nationaux ; aux conseils généraux,

fait que les citoyens ne sortent pas du cercle de leurs affaires privées pour s'occuper directement des intérêts communs. Il y a là d'ailleurs une cause de persistance dont l'influence est loin d'être passagère, car elle n'a cessé d'agir de tout le XIXe siècle. « En Allemagne, et dans les parties allemandes ou slaves de la monarchie austro-hongroise, dit M. Bryce, le peuple croit que le gouvernement est une grande machine qui marchera quand même, qu'il y mette la main ou non ; c'est pourquoi quelques citoyens s'occupent de la faire fonctionner, et tous les autres paient et regardent. La même chose est vraie de la France républicaine, et de l'Italie à demi-républicaine où le gouvernement libre est encore une nouveauté, et l'autonomie locale dans l'enfance. Même en Angleterre, où les 70 ans qui se sont écoulés depuis le grand Réform Act ont cependant répandu beaucoup d'idées nouvelles, l'électeur ordinaire est loin de sentir, comme le sent l'électeur américain, que le gouvernement est son œuvre, et qu'il est individuellement responsable de la manière dont il est dirigé (1) ».

3° Si enfin nous demandons aux conditions économiques et sociales d'éclairer de leur jour le problème qui nous occupe, plus que jamais nous sentons combien le gouvernement représentatif est solidement établi : car c'est tout un état de civilisation qui nous apparaît comme venant l'étayer. De cette phase, M. Ostrogorski nous donne une image saisissante, par le résumé qu'il présente de la vie politique en Angleterre dans les premières années du XIXe siècle (2).

les intérêts départementaux ; aux conseils municipaux, les intérêts communaux. Autonomie communale, etc. »

Dans le même sens. *Programme de l'Alliance socialiste républicaine*, 1887, pages 278 et suiv., art. 9, etc.

(1) Bryce. *La République américaine. Op. cit.*, tome III, page 358.

(2) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, pages 19-20.

« Il existait à peine une opinion en dehors du monde parlementaire, et des salons qui y aboutissaient. Elle manquait d'organes : la Platform, les meetings n'existaient pas ; les communications étaient difficiles ; la presse, écrasée sous de lourds droits fiscaux, avait une circulation très limitée... Le grand public s'intéressait peu à la politique. Elle était la passion d'une élite, le sport d'une aristocratie, et c'était seulement à ce dernier titre qu'elle touchait les masses anglaises, pleines d'admiration déférente pour tous les faits et gestes de leur noblesse. Il se trouvait seulement, pour surveiller et discuter la direction donnée aux affaires, de rares originaux ; on les regardait comme des stratégistes en chambre, qui s'occupaient à critiquer les mouvements des commandants d'armées. On savait peu et mal ce qui se faisait au Parlement ; les comptes rendus des séances étaient des plus sommaires ; les scrutins n'étaient jamais publiés, sauf dans de grandes occasions (1)... Les électeurs avaient donc de la peine à suivre, même s'ils le voulaient, la conduite de leurs députés. Ceux-ci, de leur côté, ne tenaient pas du tout à être contrôlés, et ils s'opposaient à la divulgation de leurs votes. Ils considéraient le secret comme nécessaire à leur indépendance. »

Eh bien, que l'on applique cette description des choses d'Angleterre aux États du Continent, et l'on aura tout à

(1) Voir, sur ce point, Green. *Op. cit.*, page 355. « Depuis l'avènement de George, on avait publié sous le titre de « Sénat de Lilliput » des rapports assez incomplets des plus importantes discussions. On y désignait les orateurs par des initiales ou des noms imaginaires. Ces rapports, obtenus par fraude ou même écrits simplement de mémoire, étaient souvent inexacts, et l'on saisit ce prétexte pour entourer de plus de mystère encore les agissements parlementaires. En 1771, les Communes décrétèrent qu'il était interdit de publier les débats... » Il en résulte un conflit avec les magistrats de Londres, et l'on renonce alors à empêcher la publication des débats parlementaires; mais pendant longtemps encore cette publication restera défectueuse et incomplète.

la fois la physionomie générale de l'époque, et l'aspect même du terrain où s'épanouit l'institution représentative. Il nous faut d'ailleurs ajouter, pour compléter le tableau, que cette force n'est pas encore née, qui sera tout à la fois l'un des facteurs les plus puissants, et la signification réelle du mouvement démocratique :

Le machinisme n'a pas encore attiré dans les centres industriels cette population nombreuse d'ouvriers, qui, se coudoyant un jour, prenant conscience de leur misère et de leur force commune, formeront une classe nouvelle, le prolétariat, et par des progrès incessants, envahiront le domaine politique dont ils s'occuperont à faire la conquête. Les basses classes sont alors absorbées par le souci de vivre, plongées dans l'inertie intellectuelle, isolées et impuissantes. Elles n'ont même pas profité, semble-t-il, des modifications politiques intervenues en certains pays; on dirait même plutôt que leur émancipation s'en est trouvée retardée. De ce phénomène, la Révolution française est l'illustration frappante : en brisant les anciens cadres sociaux, en créant ce qu'on a appelé l'individualisme, déjà elle fait de l'homme, dans la société, comme un grain de sable risquant à chaque instant d'être submergé, emporté... Mais elle ne se contente pas de détruire le passé, de rompre les liens qui protégeaient l'individu, elle veut encore assurer dans l'avenir cet état d'isolement... et de liberté à ce qu'elle croit. M. Hanotaux le relève très exactement : « La loi du 16 octobre 1794 (25 vendémiaire an III), dite « Loi sur les associations »,.. interdit les fédérations, les affiliations, les actions collectives, comme contraires au principe de l'unité. Cette loi rompt les cadres; elle rend impossibles les organismes électoraux, ce que les Anglais appellent le Caucus et les Américains la Machine; elle fait de la démocratie une poussière d'hommes. Toute réunion de citoyens est placée désormais sous l'œil et la surveillance du pouvoir

exécutif. Peu de mesures ont eu une telle influence sur les destinées du pays (1) ».

Et ainsi, il ressort que le gouvernement représentatif plonge ses racines dans un terrain essentiellement propice, riche en éléments favorables à son efflorescence. Il nous reste à démontrer combien ce sol s'est modifié, et dans quelle mesure a été affectée la structure de la plante qu'il vivifiait. Mais auparavant, une remarque très importante doit être faite sur la teneur des développements qui vont suivre. Qu'on ne s'étonne pas, s'ils comportent de grandes réserves, s'ils atténuent souvent, par la mention de certains correctifs, les effets d'une cause de transformation du système représentatif. Il faut bien prendre garde que dans les sociétés modernes, le principe aristocratique, sans doute est mis en échec par les progrès constants du principe démocratique, mais est loin, cependant, d'être entièrement vaincu. C'est l'idée que M. Faguet exprime fort heureusement. « Je ne fais ici, écrit-il, qu'une esquisse rapide, un peu pour exprimer une fois de plus cette idée qui ne me quitte pas, que l'organisation humaine est toujours aristocratique et le sera toujours, et que les aristo-

(1) Hanotaux. *Histoire de la France contemporaine. Op. cit.*, tome III, pages 338-339. En note. « Les origines de cette mesure si grave sont dans la loi Chapelier du 14 juin 1791, qui, au point de vue économique surtout, interdit « tous les rassemblements d'ouvriers et d'artisans de même état et profession ». Il y avait dans cette loi, votée à l'unanimité, le désir incontestable d'achever « l'anéantissement de toutes espèces de corporations », mais aussi, comme l'a observé Karl Marx, une habile tactique de la bourgeoisie capitaliste contre la première manifestation gréviste importante qui se soit produite à Paris après la Révolution ».

C'est un point de vue qui mérite d'être noté. Car nous aurons à parler de l'influence profonde, sur le système représentatif, du mouvement économique qui, passant par le socialisme, aboutit au syndicalisme contemporain.

craties meurent, mais que l'aristocratie ne meurt pas, et que l'aristocratie ne fait que se transformer (1) ».

Ajoutons, pour éclairer complètement le sujet que nous traitons, qu'ayant examiné le sort de la ploutocratie, M. Faguet continue ainsi sur le sujet des aristocraties parlementaires : « L'aristocratie parlementaire en a peut-être pour plus longtemps. Mais comme elle est formellement, plus formellement et plus activement que la ploutocratie, une aristocratie véritable, elle est, elle aussi, sinon également, très suspecte à la démocratie ombrageuse. Elle est bien une aristocratie, c'est-à-dire quelque chose qui s'oppose à ce que la volonté du peuple s'exerce directement, quelque chose qui s'oppose à ce que le peuple se gouverne lui-même. Elle se targue de traduire en lois... la volonté du peuple; en réalité, elle l'altère, et ne met en lois... que sa volonté à elle, avec des exposés de motifs destinés à faire croire au peuple que c'est sa volonté qu'on réalise (2) ». Est-ce à dire qu'il en sera toujours de même? « Ce jeu ne peut pas durer indéfiniment, répond M. Faguet. La démocratie voudra bientôt que la démocratie soit la démocratie. Elle commencera par imposer à ses « représentants » le mandat impératif; puis, s'apercevant que le mandat impératif est toujours facile à tourner, elle inclinera vers le gouvernement direct... Ainsi la démocratie rongera peu à peu l'aristocratie parlementaire (3) ».

(1, 2 et 3) Faguet. La politique de Renan. *Le Correspondant*, 10 juin 1909.

SECTION QUATRIÈME

La démocratie et le suffrage universel.

Sans conteste, nous semble-t-il, l'évènement du XIX^e^ siècle que nous devions placer au premier plan, comme gros de conséquences au point de vue qui nous concerne, est l'extension progressive du suffrage dans les divers états, signe extérieur de cette tendance qu'ont les sociétés démocratiques à entrer en possession d'un gouvernement démocratique : ce mouvement ascendant des classes inférieures peut se réaliser sous des formes variables. « Tantôt, comme en France, dira fort bien M. Schatz, (cette lutte) se poursuit dans l'ombre, et pendant longtemps elle ne se traduit par aucun résultat apparent; puis brusquement, la société aristocratique, sourdement minée, s'effondre, mettant en péril l'existence de la nation. Tantôt, comme en Angleterre, l'aristocratie multiplie les concessions, et embrasse avec ardeur les intérêts populaires; elle s'adjoint tout ce qui s'élève à côté d'elle... le courant vers la démocratie est alors si régulier et si doux qu'il est presque insensible (1)». Mais, de toute manière, aucune nation n'y échappe ; il s'agit d'un phénomène général, et à ce point tangible qu'il est inutile, croyons-nous, d'insister autrement : 1830, 1848, ces dates françaises sont bien connues, dont l'une marque un abaissement du cens et de l'âge exigé, l'autre

(1) Schatz. *Op. cit.*, pages 298-299.

l'avènement du suffrage universel. 1832, 1867, 1884, autant d'étapes qui, en Angleterre, augmentent le nombre des électeurs jusqu'à le rapprocher de l'universalité des citoyens. Mais, en vérité, il n'est pas de grande nation européenne, où l'on ne puisse relever semblable évolution, et dont il ne soit exact, si elle n'y est déjà arrivée, qu'elle est ou sera bientôt en « mal de suffrage universel (1) ».

Or, du jour où le suffrage s'universalise, ou même simplement s'étend à des individus plus nombreux, les relations d'électeurs à députés prennent une allure nouvelle; non pas qu'on puisse parler d'une transformation immédiate, radicale, le représentant n'ayant plus rien aujourd'hui de ce qu'il était hier, le système représentatif se trouvant bouleversé dans ses règles essentielles. Il ne faut pas se laisser prendre à l'illusion de l'artiste, qui, influencé par un changement de lumière, ne reconnaît plus aux objets leurs contours habituels. Toutefois, la situation du représentant est modifiée en un certain sens, et de là peut découler à la longue, en supposant réunis certains facteurs, une notion différente de la représentation.

Nous précisons :

« Quand le nombre des électeurs, écrit M. Ostrogorski, devient trop grand pour permettre le contact personnel, où le député puise directement ses inspirations, et les électeurs leur confiance dans son jugement, les rapports de confiance sont nécessairement remplacés par des engagements formels (2) ».

« Quand le suffrage s'universalise, écrit d'autre part M. Deslandres, et que les moins capables, à l'égal des autres, participent à l'élection des représentants, ce ne peut plus être que parce que leur volonté est un élément de la volonté

(1) Esmein. *Èlèments de droit constitutionnel. Op: cit.*, page 243.
(2) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 569.

générale qu'il s'agit de manifester. C'est elle que les représentants ont mission de traduire, et ils ne peuvent le faire qu'en s'inspirant des mandats qu'ils reçoivent des électeurs, en qui réside cette volonté générale, unique principe des institutions démocratiques (1) ».

Il y a, dans ces deux passages, énoncé très clairement ce que renferme, comme éventuellement réalisable, un agrandissement du corps électoral. Que l'on considère en effet l'extension du suffrage dans ses conséquences matérielles ou dans sa nature intrinsèque, de tout côté, il résulte qu'à l'élément confiance, qui dominait autrefois, va désormais succéder l'élément engagement. Mais faut-il dire qu'une modification subite atteigne l'ancien système représentatif? Nous ne le croyons pas; et à notre avis, c'est toute une progression qu'il faut suivre, avant qu'il soit vraiment possible de signaler un état de choses nouveau.

Regardons par exemple ce qui se passe en France.

1° Dès la Restauration, nous l'avons vu, et malgré le régime du suffrage restreint, étaient apparus les symptômes de mœurs électorales nouvelles : c'est ainsi, relève encore M. Weil, qu'en 1828 « l'opposition offrit aux royalistes, à la fois indignés et stupéfaits, le spectacle d'une réunion publique de 7 à 800 électeurs, qui se rendirent dans un café des Champs-Élysées pour y entendre la profession de foi des candidats. « On vit, dit le duc de Broglie dans ses « *Souvenirs*... dresser en plein vent des hustings, du haut « desquels les candidats s'adressaient au public, exposant « leurs principes, rendant compte de leur vie passée, prenant « des engagements pour l'avenir (2). » Mais il n'y avait là que faits exceptionnels, et manifestations démocratiques si peu concordantes avec les habitudes de l'époque, qu'en leurs

(1) Deslandres. Préface au livre de Dickinson. (*Op. cit.*).
(2) Weil. *Op. cit.*, pages 135-136.

présence l'esprit des contemporains demeurait comme étonné.

Au contraire, la législation du Gouvernement de Juillet vient-elle à abaisser le cens électoral de 300 à 200 francs et l'âge exigé pour être électeur de 30 à 25 ans, immédiatement, les élections revêtent une autre physionomie. « La propagande faite par le candidat se révèle avec un caractère un peu plus démocratique, pas bien accentué encore, puisque ledit candidat n'a toujours affaire qu'à un cénacle d'électeurs ; mais enfin ce cénacle s'est agrandi. Ce ne sont pas encore les masses, mais ce n'est pas non plus tout à fait une académie, et les moyens d'action se ressentent naturellement du nombre et de la qualité des citoyens sur lesquels l'aspirant député opère (1) ». Que montre donc en effet l'examen des périodes électorales ? Mais précisément la diffusion de ces pratiques, que nous avions vu se déduire logiquement du seul phénomène d'extension du suffrage.

« L'usage s'est établi, dit le *National* du 12 octobre 1837... dans les assemblées préparatoires qui précèdent les opérations électorales, d'adresser des interpellations aux candidats qui se présentent dans le département... c'est par là peut-être surtout, est-il ajouté dans un numéro du 2 novembre, que les habitudes démocratiques s'implanteront parmi nous. D'ici à quelques années, il ne se nommera pas un député... qui ne soit d'abord obligé d'exposer ses opinions et sa vie au jugement de ses compatriotes (2) ».

Cette pratique de l'engagement du député ne peut que se fortifier, du jour où le droit électoral est attribué au corps entier des citoyens. Il est aisé de mettre sous les yeux l'écart immense qui sépare les attitudes respectives

(1) Weil. *Op. cit.*, page 154.
(2) *Ibid.*, page 166.

du candidat aux deux époques extrêmes du gouvernement représentatif : plaçons-nous en 1791 ; nous entendrons un citoyen, M. Panckoucke, se présenter en ces termes aux suffrages des électeurs : « Si une heureuse étoile voulait que vous me nommassiez, — car je reconnais avec sincérité que nombre de citoyens sont infiniment plus dignes que moi de cet honneur — je jure de remplir cette fonction qu'on ne peut désirer qu'en tremblant, accepter qu'en frémissant, je jure, dis-je, d'en remplir religieusement tous les devoirs (1) ».

Arrivons maintenant à la seconde moitié du XIX^e^ siècle, à la période contemporaine : nous rencontrerons des programmes sans cesse plus détaillés, comprenant une série d'articles précis dont le député s'engage à poursuivre la réalisation ; il nous sera même donné d'assister à des manifestations particulièrement frappantes des mœurs nouvelles : entre bien d'autres, nous retenons l'exemple du fameux programme de Belleville de 1869. « Quinze cents électeurs démocrates de la première circonscription de la Seine, dit M. Ferdinand Buisson, demandaient à Léon Gambetta « de revendiquer énergiquement à la tribune « nationale l'accomplissement du programme démocratique « radical, glorieux héritage de la Révolution française » Gambetta leur demanda de lui adresser le texte précis de ce programme. Ils le lui envoyèrent sous ce titre : « Cahier « de nos revendications. » Voici quelle fut la réponse : « Ce « mandat, je l'accepte. A ces conditions, je serai particu- « lièrement fier de vous représenter, parce que cette élection « se sera faite conformément aux véritables principes du « suffrage universel. Les électeurs auront librement choisi « leur candidat. Les électeurs auront déterminé le pro- « gramme politique de leur mandataire... Nous voilà donc

(1) Weil, *Op. cit.*, pages 35-36.

« réciproquement d'accord, notre contrat est complet. Je « suis à la fois votre mandataire, et en même temps votre « dépositaire. Je fais plus que consentir. Voici mon ser- « ment : Je jure obéissance au présent contrat et fidélité « au peuple souverain (1) ».

Ainsi donc, le député, qui s'adresse à un cercle d'électeurs toujours plus étendu, est amené par la force même des choses à modifier son attitude ; il faut qu'il expose des principes, qu'il prenne des engagements : quel autre point de contact imaginer, en effet, entre le candidat et ceux qui votent, et comment les électeurs useraient-ils de leur droit, si, ne connaissant point personnellement le candidat, ils n'avaient, pour se décider, l'attrait des promesses formulées, la raison des idées soutenues ? Mais il est un point qui doit attirer l'attention : ab initio du moins, le système du gouvernement représentatif ne se dégrade pas dans sa règle essentielle de l'indépendance du représentant ; rien ne prouve en effet qu'après la période électorale, les communications et les promesses dont elle est l'occasion, le député soit tenu, lié d'une façon ou d'une autre, et pour tout le temps de la législature. Comme il est écrit dans ce numéro précité du *National* (12 oct. 1837). « Les interpellations n'ont rien de commun avec les mandats impératifs... Pour s'être prononcé dans une réunion préparatoire, le député n'en sera pas moins libre de voter comme sa conscience le lui commandera (2) ». Cherchons donc comment, sur le terrain où nous nous sommes placé, on peut arriver à un état de dépendance absolue ou relative, qui seul peut servir de base à une notion différente de la représentation.

2° L'observation le révèle, souvent de nombreuses années

(1) Ferdinand Buisson. *La politique radicale*, pages 27, 28, 29, 30.
(2) Weil. *Op. cit.*, page 166.

s'écoulent, avant que la conduite du député soit effectivement réglée par le corps électoral.

Que l'on se reporte, en effet, à l'époque même d'extension du suffrage, à cette période comprise entre 1830 et 1850, et où, nous l'avons vu, s'accentue un changement dans les mœurs électorales. Combien il serait vain, alors, d'attendre des électeurs autre chose qu'une mission de confiance conférée au représentant ! Mais tout le démontre, l'état des idées, le degré d'intelligence politique de la classe la plus nombreuse : le peuple est incapable d'exercer autre chose qu'une souveraineté nominale.

L'état des idées ! Elles sont à ce point confuses, que dans le parti républicain lui-même, on ne sait quels rapports établir entre le suffrage universel et le régime représentatif. C'est ainsi qu'on est persuadé que les élections faites au suffrage universel seront une application correcte des règles du gouvernement direct : l'adoption de ce suffrage, croit-on, rendra inutiles les appels au peuple, car chacune des élections constituera effectivement un appel au peuple (1).

Le niveau intellectuel des paysans ou des ouvriers ! Il est encore plus significatif. « La plupart des paysans, écrit M. Weil, se trouvaient incapables de distinguer entre la monarchie et la république, de comprendre la portée et la valeur du droit électoral (2) ». L'ignorance dans les campagnes est tellement profonde, qu'en temps d'élection, il faut toute une propagande et une propagande spéciale

(1) Tchernoff. *Le parti républicain sous la Monarchie de Juillet*, Paris, 1901. Voir page 311, pages 457 et suiv. M. Tchernoff montre bien que l'idéal de la démocratie républicaine n'était pas suffisamment dégagé. L'article essentiel du programme républicain se résumait en un mot : le suffrage universel. Mais une série de questions restait à résoudre, sur lesquelles les républicains n'avaient que des idées fort imprécises.

(2) Weil. *Histoire du parti républicain en France*. Paris 1900, chapitre IX. Les Républicains au pouvoir, page 296.

pour conquérir les suffrages. « Eugène Sue, rapporte le même écrivain, fit distribuer gratuitement dans le Loiret quatre entretiens. Un de ces entretiens expose que si les élections se font bien, on votera des lois justes ; il est injuste, par exemple, qu'un poinçon de vin du Loiret, vendu 40 francs, paie les mêmes droits qu'un poinçon de vin de Bordeaux qui vaut 500 francs (1) ». Reste bien la population des villes, dont on pourrait croire qu'elle saura tirer un parti intelligent de son droit politique nouveau. Mais, hélas, ici encore, c'est bientôt la désillusion et le désenchantement. Ecoutez George Sand dans sa correspondance, à la date de 1848. Quel enthousiasme aux premières pages ! « J'ai vu le peuple grand, sublime, naïf, généreux, le peuple français réuni au cœur de la France, au cœur du monde, le plus admirable peuple de l'univers (2) ». Mais aussi, quelle tristesse, quelle amertume, lorsque les yeux se dessillent ! « Pourquoi la bourgeoisie l'emporte-t-elle quand le peuple est souverain, et que le principe de sa souveraineté, le suffrage universel, est encore debout ? Il faut enfin ouvrir les yeux, et cette vision de la réalité est horrible. La majorité du peuple français est aveugle, crédule, ignorante, ingrate, méchante et bête, elle est bourgeoise enfin (3) ».

— Comme bien on pense, il ne suffit pas d'un jour pour transformer une société. Evidemment la démocratie va continuer sa marche ; mais, dit fort bien M. Hanotaux, « ce travail se fait comme la vie elle-même, au jour le

(1) Weil. *Histoire du parti républicain en France*, Paris, 1900, page 294.

(2) George Sand. *Correspondance*, tome III, Paris, 1882-1886. Lettre du 9 mars 1848 à M. Charles Poncy, page 9.

(3) *Ibid.* Lettre du 30 septembre 1848 à Joseph Mazzini, page 94. Voir encore. Lettre du 4 août 1850 à Joseph Mazzini, page 189. « Ce public froid et lâche qui a laissé égorger la liberté, etc. »

jour. Les limites de l'évolution sociale et de l'évolution politique restent indéterminées. Les ondes se pénètrent. Le langage courant les confond. Les plus précis et les plus éclairés s'y perdent. Avènement de la démocratie, souveraineté du peuple.., volonté générale, suffrage universel, toutes ces expressions couvrent un état de choses, qui reste inorganique, et où il traîne beaucoup de passé s'il y germe beaucoup d'avenir (1) ». Et, en effet, les années de l'Empire vont s'écouler, sans que le peuple français semble progresser beaucoup dans la voie que nous suivons. C'est l'époque où s'épanouit la candidature officielle, « avec son cortège d'artifices et d'abus (2) », recevant l'inspiration d'en haut et non d'en bas. Alors aussi (3), une opposition vaillante cherche bien à revivifier le principe de la souveraineté populaire : mais, outre qu'un régime de rigueur la désarme et la laisse longtemps impuissante, quand la pensée démocratique s'élance d'un vigoureux essor sous l'Empire libéral, les idées, pour hardies qu'elles soient, ne vont pas jusqu'à ruiner les bases du gouvernement représentatif. Nous n'ignorons pas qu'aux élections de 1869, la notion de mandat est dans l'air, qu'une fraction importante du parti avancé s'y rallie, que Gambetta l'accepte dans son programme de Belleville. Mais c'est là l'exception ; d'une façon générale, on demande aux députés beaucoup moins, seulement qu'ils aient un

(1) Hanotaux. *Histoire de la France contemporaine*, Paris, 1903, tome II, page 528.

(2) Weil. *Les élections législatives depuis* 1789, *Op. cit.*, page 193. Voir chap. x, pour les élections sous le deuxième Empire, pages 121 et suiv.

(3) Sous le deuxième Empire, la grande masse se désintéresse des assemblées « réduites à un rôle d'enregistrement sans publicité et sans autorité ». Voir sur ce point : d'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement*, *Op. cit.*, page 193.

passé, et ne trahissent pas les intérêts de la démocratie (1). D'ailleurs, il faut bien le dire, les représentants se refusent à donner davantage : c'est ainsi, par exemple, qu'une fraction importante de la gauche répudie énergiquement toute contrainte. « Les députés de ce groupe, réunis chez Jules Favre, déclarèrent dans un manifeste « ne relever que de leur conscience. On a essayé de réhabiliter la théorie du mandat impératif... Les députés soussignés repoussent cette prétention comme fausse et dangereuse, et, ne pouvant conduire, si jamais elle s'accréditait, qu'à la tyrannie des minorités (2) ».

Arrive enfin la troisième République. Il semblerait cette fois que le règne de la démocratie est assuré : ne signale-t-on pas, en effet, la venue et la présence de nouvelles couches sociales? Pourtant « un peu floues (3) » demeurent les affirmations tant de fois reproduites : « Tout électeur est souverain, etc. ». Si, à la proclamation du nouveau régime, correspond l'avènement d'une classe qui va écarter peu à peu la bourgeoisie ou plutôt la diluer, et instituer, inaugurer vraiment la démocratie, du moins, note très exactement M. Hanotaux, « ce mot n'est encore qu'un symbole, l'expression d'un idéal. En réalité, les dix millions de citoyens français qui ont le droit de vote n'ont pas une action égale sur la marche des affaires publiques... Il subsiste, malgré tout, dans cette démocratie, une élite (4) ». Nous traduisons ce fait, en disant que le gouvernement représentatif repose pour longtemps peut-être sur un fon-

(1) Suivre la campagne électorale de 1869 dans un journal républicain de l'époque, le *Progrès de la Côte-d'Or,* par exemple.

(2) Cité par Weil, *Op. cit.*, page 271. — Hatzfeld. Le mandat électoral, *Revue politique et parlementaire,* mars 1900. Ce document figure au *Journal des Débats* du 16 novembre 1869.

(3) Hanotaux. *Op. cit.*, tome II, page 528.

(4) *Ibid.*, pages 531, 532.

dement solide ; et, réellement, en effet, ce qui va fonctionner jusqu'à l'heure présente, c'est, dans une certaine mesure, le système d'un peuple, qui, à des dates déterminées, délègue l'exercice de sa souveraineté à des représentants investis de sa confiance. « L'œuvre politique est remise à ceux qui s'en attribuent l'aptitude. La bourgeoisie peut garder longtemps ce privilège. Ses loisirs, ses goûts, sa tournure d'esprit délibérative le lui réservent (1) ».

Mais, ces remarques étant faites, et nous devions les faire pour éviter toute exagération, nous ajoutons bien vite qu'il n'en résulte pas, que rien ne soit changé dans le système représentatif. A quelle cause directe rattacher la transformation intervenue, et quelle portée exacte lui attribuer, telles sont les questions auxquelles il nous reste à répondre, pour en finir avec la démonstration particulière que nous nous sommes proposée.

3° « Voici, dit M. Schérer, ce qui est arrivé chez nous au suffrage universel :

« Au lieu de rester ce qu'il était à l'origine, un instrument de représentation nationale, il est en train de devenir une forme de gouvernement. Le suffrage universel, ainsi que son nom l'indique, n'a été d'abord que le droit reconnu à chacun de donner sa voix à ceux de ses concitoyens qu'il jugeait capables de légiférer et de gouverner... On supposait tous les Français majeurs, en état de discerner les hommes auxquels ils pouvaient en sécurité remettre le soin de la chose publique... Mais on n'en est pas resté là, et par une perversion manifeste de la donnée primitive, on attribue maintenant à la masse de nos populations, non plus seulement la capacité de choisir ses représentants, mais celle de leur dire ce qu'ils auront à faire. Le suffrage universel, comme on l'entend maintenant, ne charge plus ses

(1) Hanotaux. *Op. cit.*, tome III, page 419.

délégués de discuter selon leurs lumières et de voter selon leur conscience ; il leur impose sur toutes les questions des solutions toutes faites. On n'attend plus du législateur qu'il se prononce dans la liberté de son propre jugement, et selon les clartés que lui apportera la discussion ; on lui fait souscrire un programme. Le député ou le sénateur ne reçoit plus une mission de confiance, il prend des engagements, et il aura à rendre compte de son exactitude à les remplir (1) ».

Notons que, dès le principe, le suffrage universel porte en lui comme le germe de cette destinée, entouré qu'il est d'une sorte de lumière qui illusionne les républicains de la première heure et le fait assimiler au gouvernement du peuple par lui-même. D'où lui vient ce prestige ? Est-ce du fait qu'il ouvre l'ère de la liberté ? Ou bien, comme le remarque si finement M. Boutmy par la bouche du juriste, faut-il voir, dans ce caractère quasi divin ou sacré qui l'entoure, « une suite de la lutte inexpiable... engagée autour du principe (celui de la souveraineté du peuple) et de son application la plus naturelle », en ce sens qu' « on n'a pas pu se décider, dans une guerre qui durait encore après 1848, à renoncer au moyen de se défendre et de vaincre, dont on s'était servi au plus fort de l'action et du combat ? (2)... » Toujours est-il que le suffrage universel est un de ces mots qui rendent la voix des hommes « grave et font sonner en eux d'immenses profondeurs (3) » ; il se trouve paré dès sa naissance de vertus extraordinaires. Comment s'étonner dès lors qu'il prenne un jour conscience de sa valeur et du respect qu'on lui doit, et

(1) D'Eichthal. *Op. cit.*, pages 218-219. — Voir encore sur ce point : Schérer, *La démocratie et la France*, Paris, 1884, pages 17 et suiv.

(2) Boutmy. A propos de la souveraineté du peuple. *Annales des sciences politiques*, 1904, page 156.

(3) Boutmy. Art. précité.

en vienne à exiger de ceux qu'il institue la satisfaction attentive des désirs qu'il exprime ? — Que l'on se représente d'ailleurs la force immense, le levier puissant et indispensable qu'est dans la démocratie le suffrage universel, et l'on comprendra qu'il ne manque d'être exalté par ceux qui aspirent au pouvoir. Non pas, notons-le bien, que nous méconnaissions un seul instant la foi profonde des hommes, comme Gambetta, qui, jurant obéissance aux décrets du peuple souverain, pensent que « cette méthode est à la fois conforme au droit et à la tradition des premiers jours de la Révolution française (1) ». Mais, pour être logique et se justifier par les sentiments les plus purs, la tactique des partis avancés n'en revient pas moins à célébrer toujours et partout la souveraineté populaire : prenez le parti radical à la date de 1869 ; plus ou moins accentué dans ses manifestations, mais identique sur la question de fond, c'est dans tous les écrits ou discours un appel vibrant pour le règne effectif du suffrage universel ; ouvrez le manifeste des radicaux-socialistes aux élections de 1885, vous y trouvez un article 13 stipulant la souveraineté absolue du suffrage universel dans la révocation comme dans le choix de ses mandataires, l'assimilation du mandat électif au mandat civil (2) ; questionnez enfin les programmes socialistes et ouvriers, et ils vous répondront uniformément que le suffrage universel est maître absolu et que l'organisation politique entière doit reposer sur le principe de sa souveraineté (3). Mais ce ne sont là que des exemples, les plus intéressants pour être les plus extrêmes, et l'on se tournerait de tout autre côté de l'horizon politique, que l'on ne

(1) Ferdinand Buisson. *Op. cit.*, page 29.

(2) *Ibid.*, page 273.

(3) Voir les articles précités de M. Léon de Seilhac sur les Congrès ouvriers. *Revue politique et parlementaire*, 1898 ; la *Chronique Constitutionnelle* de M. J. Delpech. *Revue de droit public*, 1904, pages 120-121.

verrait encore que mains tendues vers le suffrage universel. Quelles conditions plus merveilleuses imaginer à l'épanouissement du suffrage conçu comme une forme même du gouvernement, et non plus seulement comme un moyen de constituer le pouvoir, comme le droit de choisir ses maîtres?

Il ne faut pas l'oublier enfin, le travail, qui insensiblement élève le suffrage universel, a été singulièrement favorisé par l'évolution rapide qui, en l'espace d'un demi-siècle à peine, bouleverse les conditions sociales de vie. Il se trouve, en effet, que les progrès réalisés par la société ont été des progrès essentiellement démocratiques, en ce sens qu'ils tendent à instaurer le régime démocratique là où il n'existe pas encore, à le développer sans cesse là où il a pris naissance. On dirait que, dans les sociétés, c'est comme une énergie infuse, une énergie irrésistible qui doit inévitablement trouver l'emploi de sa force. Nul, mieux que M. Boutmy, n'a caractérisé les causes d'où elle procède :

— « Depuis 50 ans, les chemins de fer, les télégraphes, les postes, le journalisme, ont produit un prodigieux mélange des personnes, un actif commerce des esprits. Les molécules humaines sont devenues extrêmement mobiles; elles se sont comme arrondies par des contacts multipliés; elles sont devenues aussi plus semblables, plus égales entre elles qu'autrefois. Premier et grand obstacle au maintien des privilèges. Elles se sont enfin rapprochées singulièrement les unes des autres. Aujourd'hui... le pays tout entier a quelque chose de ce caractère urbain d'où a procédé l'émancipation des communes au Moyen Age. Le « porte à porte » et le « coude à coude », se retrouvent en substance dans la solidarité sentie des intérêts, dans l'extrême facilité des ententes... La liberté politique naît d'elle-même dans de telles conditions physiques et sociales... Ajoutez que la presse et les livres à bon marché, l'instruction populaire, qu'on répand partout profusément, ont eu pour effet de

créer et de distribuer un fond de lieux communs, qui, après tout, contiennent de la raison et invitent à raisonner. Aujourd'hui, l'homme le plus humble réfléchit, calcule, critique... Enfin, les basses classes ont relevé la tête, connu le bien-être, le loisir et le plaisir : elles se sont éveillées au sentiment de leurs intérêts ; on leur a parlé de leurs droits, et presque partout, elles ont commencé à les exercer avec l'agréable sentiment de la puissance. Comment imaginer qu'elles se laisseraient réduire à abdiquer... entre les mains d'une autorité quelconque ? (1) » — Voilà bien ce qui s'est produit (2). Mais dès lors, nous semble-t-il, la conclusion s'impose :

Si, d'une part, on constate que le phénomène d'extension du suffrage a pour conséquence une rénovation des rapports électoraux sous la forme engagement, s'il est certain par ailleurs que l'éducation progressive du suffrage le transforme dans son essence, en lui donnant d'autres goûts, d'autres exigences, cette thèse paraît se heurter à des difficultés insurmontables, qui, cherchant à définir la situation du représentant, élabore et construit comme si le gouvernement représentatif était immuable, ou en était resté aux conditions qui entourèrent ses premières années. Évitant des formules juridiques, dont la rigidité s'accommoderait avec peine de la nature un peu floue des situations politiques, nous ne disons pas qu'un mandat impératif, émanant des électeurs, restreigne la liberté d'action du représentant. Pourtant, c'est un fait que l'aspirant député est désormais contraint de lier sa conduite à venir par un programme électoral, d'apporter à l'exécution de ses enga-

(1) Boutmy. Deux thèses de M. Henri Sumner Maine. *Annales des Sciences politiques*, 1887.

(2) La transformation du député s'est opérée « d'un mouvement naturel » par le fait même du progrès démocratique. Voir la préface de M. Deslandres au livre de Dickinson (*Op. cit.*).

gements, lorsqu'il est élu, une attention qui est loin d'être spontanée; c'est donc un fait aussi que l'indépendance, règle essentielle du système primitif, est aujourd'hui compromise. Non pas que députés ou sénateurs encourent une responsabilité immédiate à raison de leurs votes. Mais de leurs actes, écrit M. Hanotaux, il est un « appel suprême... qui est toujours présent à la pensée de l'homme public, c'est l'opinion. L'opinion, c'est à la fois la conscience et l'instinct vital de la nation : c'est l'expression de son vouloir vivre. Puisque le peuple est souverain, il juge. Il dispose d'une sentence plus redoutable, plus indépendante et plus prompte que celle qu'il rend tous les quatre ans dans ses comices, et cette sentence qui plane au-dessus du personnel politique... c'est l'instrument de gouvernement par excellence : la voix publique (1) ».

On pourrait croire qu'il s'agit là d'une simple abstraction, et l'on serait tenté de ramener l'action de l'opinion publique à celle de certains principes, puissances lointaines que l'on vénère en paroles, mais auxquelles on oublie toujours d'apporter le tribut d'une conduite conforme. Un simple regard jeté sur la vie quotidienne dissipera cette erreur, et découvrira en notre domaine les attestations multiples d'une souveraineté effective. Que signifient en effet ces larges comptes rendus de débats parlementaires, où se détaillent les faits et gestes des membres du Parle-

(1) Hanotaux. *Op. cit.*, tome III, page 409. Remarquons avec M. Hanotaux qu'il ne s'agit pas de la presse seulement, « car la presse n'est pas toute l'opinion. L'opinion exprime le sentiment public ; c'est donc un courant infiniment plus puissant, plus large et plus équitable que celui qui alimente les journaux... Voilà l'extraordinaire nouveauté des temps modernes. L'instantanéité des communications a élargi, jusqu'aux limites d'un grand pays, l'antique agora », pages 409-410.

Voir encore page 419 : « qu'importe la forme de l'acte si l'engagement d'honneur tient ? »

ment, cette rubrique intitulée : vote de nos députés; pourquoi les représentants sont-ils en communication fréquente avec leurs électeurs, et profitent-ils des circonstances les plus diverses, pour exposer leurs opinions sur les questions du jour, expliquer l'attitude qu'ils ont eue au cours de la législature, etc., etc.? Des esprits sceptiques penseront que derrière ces pratiques, derrière les hommages rendus au peuple souverain, se cache le souci très étroit du représentant d'assurer sa réélection. Mais qui ne voit qu'à elles seules, cette préoccupation et ses manifestations extérieures sont l'indice le plus sensible de la dégradation subie par l'ancien système représentatif? Y a-t-il donc encore rapports de confiance véritables, là où, continuellement, des deux parties en présence, l'une, le député, a tout l'air de se justifier, et l'autre, le corps électoral, de remplir l'office de juge?

Pour en terminer sur ce point, il nous faut mentionner que la démonstration, empruntée à la France, aurait pu être demandée à d'autres pays. Écoutez M. Ostrogorski, et vous aurez pour l'Angleterre, et d'une façon frappante, la reproduction du phénomène que nous venons de décrire.

« Dès que la grande réforme électorale (1832) intronise, à la place de l'oligarchie aristocratique, la libre opinion, celle-ci émet la prétention de tenir en bride les hommes qui gouverneront ou légifèreront en son nom. L'année même du Reform Bill voit se produire des tentatives pour imposer aux députés le mandat impératif. Les électeurs de la cité de Londres en fournissent le modèle et l'exemple, qui sont immédiatement suivis dans plusieurs grandes villes de province. Toutefois le mouvement ne prend pas consistance sous cet aspect extrême, et se réduit en fait à une manifestation plutôt formelle qui annonce seulement le nouvel ordre de choses. Mais d'année en année, le contrôle des électeurs sur leurs députés s'étend avec le développement des moyens

de communication et de la presse... Quand le second Reform Bill fut venu jeter des millions de nouveaux électeurs dans l'arène politique, et que les idées se furent propagées plus largement, dans le pays, par la presse de jour en jour plus envahissante, et par d'autres voies, la dépendance électorale des députés fit de nouveau un pas immense : en même temps que grandissait le nombre des électeurs qui suivaient la marche des évènements... s'accroissait le nombre des juges que le député avait à affronter dans la personne de ses électeurs (1) ».

Ainsi donc, des législateurs qui sont assujettis à « l'autorité jalouse de l'opinion (2) ». Mais c'est la note qui se dégage encore des développements consacrés par M. Bryce au règne de l'opinion publique dans les États-Unis. « Le rôle du citoyen, dit-il, ne consiste pas uniquement à élire des législateurs que l'on charge de règler les questions politiques et de choisir les chefs exécutifs. Le citoyen américain est un des gouverneurs de la République (3). » Il se trouve même, est-il encore écrit, que « nulle part l'opinion publique n'est plus active ou plus forte qu'aux États-Unis (4) ». Les américains, en effet, se sont formés depuis longtemps à l'école du gouvernement autonome. « Ils connaissent la constitution de leur pays, ils suivent les affaires publiques, ils prennent part au gouvernement local, et apprennent là comment il faut gouverner (5).

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, pages 460-461. M. Ostrogorski montre, lui aussi, comment le progrès social combiné au progrès démocratique, arrive à restreindre la liberté d'action du député. La pression qu'il subit, d'intermittente et irrégulière qu'elle était, devient de plus en plus pesante, par l'ascendant croissant de la libre opinion.

(2) *Ibid.*, page 461,

(3) Bryce. *La République américaine, Op. cit.*, tome III, page 380.

(4) *Ibid.*, page 318.

(5) *Ibid.*, page 379.

SECTION CINQUIÈME

La démocratie et l'organisation des partis politiques.

Toute importante qu'elle soit, l'évolution retracée serait loin d'être décisive, et l'on serait en droit de tenir pour superficielle la transformation du gouvernement représentatif, si le même phénomène d'extension du suffrage n'emportait toute une autre série de conséquences, riches, cette fois, de portée, pour l'orientation du système représentatif : il s'agit de l'introduction, dans les rapports d'électeurs à députés, d'organisations permanentes qui, « leur imprimant... un caractère continu et régulier », ont eu pour effet de les « consolider et de leur donner fatalement une forme rigide (1) ». « En se constituant gardiennes de ces nouveaux rapports, écrit M. Ostrogorski, elles assumèrent une autorité formelle sur les députés, et même sur les candidats à la députation, avec une tendance à substituer, vis-à-vis d'eux, à l'autorité morale de la libre opinion, une surveillance de gardes-chiourme (2) ».

Un point certain, déjà, c'est que les organisations électorales ne constituent pas un mécanisme propre au régime du suffrage étendu. Que l'on se reporte, en effet, à l'époque de la Restauration, et déjà l'on assiste au spectacle de candidatures qui se produisent sous le patronage de comités ou de sociétés. C'est ainsi qu'en 1817, un comité di-

(1 et 2) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 462.

recteur, où siègent MM. Laffitte, Manuel, Benjamin Constant, Lafayette, décide de l'élection des libéraux ; en 1827, rapporte M. Weil, « la fameuse société « Aide-toi, le ciel t'aidera » organisa des comités électoraux par toute la France (1) » ; et la même année, se réunirent, en une assemblée, des défenseurs de la monarchie constitutionnelle, qui désignèrent une liste approximative de candidats pour les départements. Pareille chose se produit en Angleterre : à côté des cabales, « il y avait parfois, à l'état sporadique, avec une existence éphémère, des organisations « politiques sous forme de clubs ou de comités, pour appuyer une candidature déterminée (2) ».

Mais, du fait de ces pratiques, la position de représentant ne subit pas de modification notable. Il s'agit, en effet, de manifestations essentiellement temporaires, et qui n'impliquent pas cessation des relations de confiance caractéristiques du gouvernement représentatif : ce sont les partisans d'une même idée qui se groupent, pour soutenir le candidat de leur choix, lorsqu'arrive la période électorale ; souvent même « les anciens comités, qui avaient pour tâche de conduire la campagne électorale, avant l'introduction du caucus, étaient l'œuvre propre du candidat, formés chaque fois ad hoc, par lui et pour lui (3) ». Le député reste donc généralement en possession de son indépendance. A cette époque, les partis politiques n'ont pas ou ont peu d'existence extra-parlementaire ; on se demande, d'ailleurs, à quoi leur servirait d'enserrer le corps électoral dans un réseau aux mailles étroites. « Ils n'en ont pas besoin, dit M. Ostrogorski, les influences territoriales ou la corruption des électeurs étant suffisantes pour leur fournir

(1) Weil. *Les élections législatives depuis* 1789. *Op. cit.*, pages 133-135.

(2) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 126.

(3) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 568.

leurs contingents (1) ». A peu de choses près, cette remarque est exacte de la France, où tout se décide par quelques démarches de salon. « Les partis auraient donc mal employé leur temps à agir sur les électeurs (2) » ; et leurs efforts se concentrent effectivement au sein même du Parlement.

Pourtant, ce n'est là qu'une étape dans l'histoire des partis, et arrive un moment plus ou moins éloigné, où, franchissant leur champ clos habituel, ils étendent sur le pays entier leurs ramifications. Nous n'avons pas à reprendre dans ses détails la marche de l'organisation des partis politiques, telle que la présentent pour l'Angleterre et les États-Unis les deux livres si documentés de M. Ostrogorski. Mais, nous le verrons, par la répercussion qu'elle a eue sur la situation du député, la cause profonde, qui a modifié ainsi les relations électorales, constitue un facteur des plus importants pour l'évolution du système représentatif : cherchons donc à la dégager brièvement des conditions particulières qui l'ont entourée en chaque pays.

Or, à ce point de vue, le doute n'est pas possible ; qu'il s'agisse des États-Unis, de l'Angleterre ou de la France, à la base de la structure nouvelle des rapports politiques, se trouve le fait démocratique.

Comment se forme, par exemple, dans les États-Unis, le type si savant de la Machine, cet appareil qui, à une catégorie très spéciale d'individus, les politiciens, sert d'instrument de conquête du pouvoir politique et des avantages qui s'y rattachent ? Suivons M. Ostrogorski, et nous verrons que le point de départ de cet ordre politique est essentiellement démocratique. « L'élan démocratique, qui porta Jackson au pouvoir, s'était traduit dans l'ordre constitutionnel par deux faits importants, par l'introduc-

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 125.
(2) *Ibid.*, page 126.

tion du suffrage universel dans les États nouvellement formés, et dans plusieurs vieux États, où il n'était pas encore établi, et par l'extension très considérable du principe électif aux emplois publics (1) ». Suffrage étendu, élections fréquentes, il n'en faut pas plus pour produire le phénomène que nous étudions, engendrer le système des conventions (2). Outre qu'il permet aux politiciens de carrière de capter des masses électorales toujours plus grandes, ce système apparaît comme étant en correspondance étroite avec l'état de choses créé par le progrès démocratique. Que s'est-il passé en effet? « Le nombre des votants, écrit M. Ostrogorski, avait augmenté, et la tâche de chaque électeur était devenue vaste et compliquée au possible. Et cependant beaucoup de nouveaux membres du peuple souverain... manquaient de l'intelligence des affaires publiques, et presque tous manquaient de temps... Cependant... l'américain... éprouvait le besoin de toucher pour ainsi dire de temps en temps, et le plus souvent possible, ses droits de membre du peuple souverain, et de se donner ainsi l'illusion de la jouissance de ces droits. La nouvelle institution, introduite dans la vie politique des États-Unis, les Conventions, conciliait à merveille toutes ces exigences qui paraissaient au premier abord contradictoires. La convention, désignant les candidats à nommer pour toutes les charges électives, et arrêtant les programmes, débarrassait l'américain de la tâche la plus diffi-

(1) Ostrogorski. *Op cit*, tome II, pages 50-51.

(2) Nous pourrions ajouter, dans une certaine mesure : le personnel même dont se composent les organisations électorales, et par le fait, le meilleur des partis américains. « Telle est la règle dans la démocratie pure, écrit M. Taine... quand la loi appelle incessamment tous les citoyens à l'action politique, quelques-uns seulement s'y adonnent. Dans cette œuvre spéciale, ceux-ci deviennent spéciaux, par suite prépondérants » Taine. *La Révolution, Op. cit.*, tome II, page 270.

cile pour un citoyen d'un pays libre... Et cet humble électeur n'en paraissait pas moins rester le maître absolu de la situation politique, puisque c'était de lui que les membres de la Convention tenaient leur mandat ; ils étaient ses envoyés, ses commis (1) ».

L'exemple de l'Angleterre va-t-il confirmer notre thèse, touchant l'influence du fait démocratique sur la formation des organisations de parti ? Sans aucun doute. Du Réform Bill de 1832 date, en effet, toute une « série de brèches », par lesquelles les partis vont « s'introduire dans les circonscriptions, et étendre peu à peu sur tout le pays le filet de leur organisation (2) » : Registration societies, dont le but est de secouer l'indifférence professée par les électeurs à l'égard des formalités préliminaires du vote ; Clubs politiques (Carlton, Reform Club), qui sont les centres d'où seront conduites les opérations électorales en province, etc. Mais la Réforme de 1867, entre toutes, précipite le mouvement ; car c'est elle qui, jetant sur la scène politique tout un contingent d'électeurs, révèle l'insuffisance de l'ancienne organisation, et détermine l'établissement du caucus libéral de Birmingham. A partir de ce moment, le branle est donné : à l'intérieur du parti Whig, c'est une rénovation qui s'opère, le radicalisme triomphant du vieux libéralisme, et brisant toute velléité d'indépendance, grâce au caucus dont la puissance envahissante ne connaît pas d'obstacle ; dans le parti Tory, on peut suivre de même une transformation continue, qui, en même temps qu'elle agit sur la doctrine conservatrice, et crée le torysme démocratique, oriente sans relâche les conservateurs vers l'adoption du caucus ; l'avenir du parti exige, en effet, qu'on mette

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome II, pages 50, 51.

(2) *Ibid.*, tome II, page 132, Sur ces points : consulter livre II, chap. II. Les commencements des organisations de partis.

la main sur les nouveaux électeurs, et l'expérience ne cesse de confirmer que le succès de cette opération dépend d'une organisation excessivement forte (1).

Que nous montre enfin l'exemple de la France ? Mais précisément, l'importance que revêt la date de 1848 au point de vue qui nous occupe. Le suffrage universel, en effet, ne fonctionne pas déjà qu'on voit surgir une foule de comités, « en dehors desquels aucune candidature, en tout cas, aucun nom nouveau n'aurait pu utilement se produire (2) » ; entre autres, l'Assemblée générale des ouvriers que fondent Louis Blanc et Albert dans l'intérêt des candidatures ouvrières, l'Union électorale du département de la Seine, créée en 1849, et dont l'organisation perfectionnée groupe déjà nombre d'électeurs et fait passer aux élections une grande partie de ses candidats. Certes, ce ne sont là que formations éphémères, et il faut attendre longtemps avant que les partis politiques français offrent le spectacle de cadres électoraux puissamment établis. « Ces masses populaires sont-elles organisées, dit M. Hanotaux (premières années de la 3e République) ? A peine dans les villes, nullement dans les campagnes. Dans les villes, un rudiment d'organisation avait été tenté depuis 1848 et s'était perpétué vaguement sous l'Empire jusqu'à la Commune. Les écoles révolutionnaires avaient proposé aux masses flottantes les cadres rivaux de leurs systèmes chimériques. Tout s'était effondré en 1871 (3) ». Ce qui fleurit, et provenant toujours de l'état de choses créé par la réforme de 1848, c'est le système des comités électoraux, comprenant

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I. Consulter livre II, chapitres II à VI inclus (organisation libérale), chap. VII et VIII (organisation conservatrice.

(2) Weil. *Les élections législatives depuis* 1789, *Op. cit.*, page 175. Consulter : chap. IX, La seconde République.

(3) Hanotaux. *Op. cit.*, tome II, page 522.

des individus sans mandat, politiciens réunis pour l'exploitation du suffrage universel inorganique et dont l'action, utile et légitime à certaine époque, ne tarde pas à s'attirer l'anathème des écrivains politiques (1). La France, cependant, finit par subir l'attraction des pays étrangers; et la période contemporaine offre l'illustration frappante de ce phénomène. Ne voit-on pas, en ces dernières années, les différentes écoles socialistes se fondre en un parti fortement constitué (2), la démocratie radicale se grouper sur le modèle des grandes organisations politiques (3) : d'une façon générale, n'est-ce point une tendance, en toute confession politique ou classe d'intérêts, de se discipliner pour les besoins de la lutte, pour la conquête ou la conservation du pouvoir ?

Ainsi, le progrès démocratique, par l'une de ses manifestations surtout, l'extension du suffrage, provoque, entre électeurs et députés, la naissance d'un terme intermédiaire, l'organisation de parti. Que la situation du député en soit profondément affectée, c'est là un résultat qu'il est aisé d'établir ; à vrai dire, nous savons peu de causes qui aient eu une telle répercussion sur la transformation du système représentatif.

Que deviennent en effet les relations d'électeurs à candidat ? Elles comportent désormais un obstacle à tout rapport direct; non pas, remarquons-le, qu'il soit impossible de s'adresser au corps électoral sans passer par l'in-

(1) Sur le système des comités, consulter entre autres: D'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement*, pages 211 et suiv. *Op. cit.*, On y trouvera plusieurs références relatives à la question.

(2) Voir sur ce point : Bouchet. *La conception de la représentation dans la Constitution de* 1875 *et ses déviations postérieures.* Thèse, Dijon, 1908, pages 51 et suiv. avec références (*Revue socialiste*, 1905, tome I, pages 592 et suiv.).

(3) V. sur ce point : Ferdinand Buisson. *La politique radicale. Op. cit.* Le premier congrès se tient à Paris, en 1901, pages 288 et suiv.

termédiaire du caucus ou comité ; mais on conçoit avec peine qu'une tentative de ce genre échappe normalement aux causes d'insuccès qui la guettent. Quand, en effet, pour des raisons diverses (les partis facilitant, comme aux États-Unis, l'accomplissement d'une tâche politique très lourde, ou bien répondant, comme en Angleterre, à l'une des forces qui stimulent le plus énergiquement la démocratie, l'esprit de parti, ou bien enfin, constituant le milieu où le citoyen trouve, tout à la fois, l'image la plus fidèle de ses convictions et de ses intérêts, et le cadre où dans une société atomisée à l'excès, il aime à exercer son droit politique), un peuple s'est habitué au régime des partis ; et que d'autre part, sous l'influence du progrès démocratique, s'est tressé le réseau des organisations, alors il n'est plus de victoire possible pour le combat en ordre dispersé ; le candidat doit faire appel au mécanisme du parti ; mais par là même, il est amené à subir les exigences de ceux qui le détiennent. « Comme elles disposaient, écrit M. Ostrogorski sur le sujet des organisations, de la machinerie dont le concours était désormais nécessaire à tous ceux qui briguaient les suffrages populaires, elles pouvaient se faire respecter (1) ». Elles n'y ont pas manqué, et l'Angleterre conserve le souvenir des conflits intervenus entre le caucus de Bradford et Forster (2), le caucus de Newcastle et Cowen (3), luttes que termina toujours la défaite de l'individualité, si puissante fût-elle en présence de la collectivité. — Mais ce phénomène de la prépondérance des organisations est général. « Conscients du fait que la Machine tient les clefs de la situation électorale, écrit M. Ostrogorski pour les États-Unis, tous ceux qui ont des

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 462.
(2) *Ibid.*, pages 181 et suiv.
(3) *Ibid.*, pages 218 et suiv.

intérêts engagés dans les élections reconnaissent son pouvoir de gré ou de force. Les candidats du parti sont les premiers à se rendre compte qu'il ne leur est pas loisible d'atteindre leur but en dehors de la Machine, et moins encore en opposition avec elle. Elle en impose même aux candidats, qui occupent une situation tellement exceptionnelle qu'ils pourraient, semble-t-il, s'émanciper (1) ». — Ç'a été, enfin, un thème souvent repris que la puissance des comités électoraux en notre pays : sans doute, certaines personnalités gagnent-elles à l'éclat des services rendus une indépendance relative, et, peut-être encore, à raison de la nature indépendante de l'esprit français, ou de l'imperfection des organisations politiques, est-il possible au candidat d'entrer en contact plus direct avec les électeurs ; mais c'est là une situation qui tend à disparaître. M. d'Eichthal écrivait en 1895 qui « à travers les changements de scrutin, les renversements de ministères, les variations de la politique intérieure, il semblait bien que les comités demeuraient les véritables maîtres des élections (2) ». N'est-ce pas ce qui subsiste de nos jours où les organisations éparses se sont fondues dans le moule des grandes organisations politiques, et plus que jamais le souci de celui qui pose une candidature, n'est-il pas d'obtenir l'apostille du parti, ce brevet sans lequel on ne saurait se présenter et réussir devant le corps électoral ?

Dès lors, étant reconnue l'autorité du caucus ou comité, l'indépendance du représentant tend à s'évanouir, et plus ou moins nombreux et forts, suivant les pays se nouent les liens qui vont désormais supprimer ou simplement restreindre sa liberté. D'une façon générale, on peut écrire que, pour le candidat, l'organisation s'est substituée aux

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome II, pages 365 et suiv.
(2) D'Eichthal. *Op. cit.*, pages 215-216.

électeurs. Le parti ayant, en effet, formulé le programme, le premier acte du candidat est un acte de foi aux articles qu'il contient, en même temps qu'un hommage à la raison sociale du parti dont le comité est le représentant anonyme et impersonnel ; à cette condition (1), seulement, il obtiendra que se déclanche, à son profit, un mécanisme dont les rouages, souvent très compliqués, tendent tous à la transformation du candidat désigné en représentant. « Sous les auspices du caucus, dit M. Ostrogorski, l'entente morale, qui doit s'établir entre le candidat et les électeurs dont il sollicite le mandat, est suppléée dans une mesure plus large qu'autrefois par la conformity extérieure au parti, et pour autant qu'elle tient encore à des considérations personnelles, elle est réalisée avec le concours grandissant de personnes autres que le candidat lui-même : des orateurs importés... qui emploient leurs qualités, leurs talents, à inspirer aux électeurs la confiance dans le candidat (2) ».

La campagne électorale a-t-elle été heureuse ? Alors, ces engagements qui avaient été contractés envers l'organisation, et non plus directement envers les électeurs, l'organisation encore va les faire observer. C'est bien là une nouveauté importante de notre époque : alors qu'autrefois les garanties manquaient de la fidélité du représentant à ses promesses, aujourd'hui existe un gardien, à la surveillance permanente duquel le député, d'ordinaire, n'aura garde de se soustraire ; car il sait trop ce que lui coûterait une velléité d'indépendance. On ne saurait mieux comparer le parti, à ce point de vue, qu'aux seigneurs du Moyen Age, qui, moyennant la remise d'un fief, exigeaient de leurs vassaux des services de diverses natures. Veut-on connaître ceux auxquels le député est astreint ?

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I. page 568.
(2) *Ibid.*, page 568.

C'est d'abord une servitude personnelle, à proprement parler, puisqu'elle oblige le représentant à se mettre en personne à la disposition du parti, pour tous meetings, réunions, campagnes qu'il organise (1). Et puis, c'est l'obligation de rendre aux membres du parti l'immensité des services dont ils peuvent avoir besoin. Des évènements récents ont montré en France combien les députés pouvaient être assujettis à ce point de vue; la plaie du favoritisme dont nous souffrons n'est-elle pas, en effet, la preuve la plus certaine des nombreuses démarches que les députés sont obligés de faire, et font réellement en faveur de leur clientèle (2)? Mais aux États-Unis surtout, la situation du représentant se définit par cette obligation : « Ayant pour unique préoccupation de faire les élections et d'en toucher le prix sous la forme du patronage et d'autres bénéfices, l'organisation se désintéresse presque des faits et gestes des représentants à la Chambre... L'organisation américaine, absorbée dans son industrie électorale, pourrait difficilement en faire autant (que le caucus anglais), faute d'un criterium général à appliquer à la conduite des représentants. Ce ne peut être la conformité aux principes, à la foi du parti, puisqu'elle n'en possède point, et ne cherche pas à faire triompher un credo politique. Elle ne peut même pas imposer à ses élus la conformité extérieure, qui consiste à emboîter le pas à certains hommes, à des leaders ; les partis n'ont pas de leaders reconnus au Congrès, il n'y a pas de chef officiel de la majorité ni de l'opposition... Les comités du parti ne connaissent que les intérêts de l' « Organisation » et de ses bailleurs de fonds, et c'est à ces

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, pages 462-463.

(2) Il ne faut pas oublier, non plus, la dépendance réelle de nos Parlementaires vis-à-vis des grandes entreprises industrielles ou financières. Lire un article de M. François Maury. Nos politiques dans les affaires. *Revue bleue* (politique et littéraire), 27 juin 1908.

points de vue seulement qu'ils exercent une pression sur les élus (1) ».

Le député est, enfin, contraint de modeler sa conduite au Parlement sur les principes politiques que professe le parti, de conformer ses votes aux résolutions, adoptées par ses commettants en toute circonstance qui motive de leur part une réunion et une délibération. Il y aurait exagération certaine à écrire, qu'à chaque scrutin auquel on procède dans les Chambres, le député obéit aux termes d'un mandat impératif ; et ici encore, il faut s'attacher beaucoup moins aux manifestations formelles attestant la dépendance du député qu'à cette dépendance même, et aux conditions générales et inexorables d'où elle résulte. Cela ne veut pas dire, notons-le bien, que les exemples soient rares des ordres intimés par le parti à l'élu parlementaire : « Les zélateurs du caucus ne le perdent pas de vue un instant. Ils scrutent ses votes, ils passent au crible ses paroles. Composé de gens à la foi politique plus ardente que réfléchie, le caucus est presque toujours en avance sur le député en fait d'opinions, et il éprouve souvent le besoin de le stimuler, de l'aiguillonner. Dans les conjonctures importantes, le caucus y met de l'apparat, il adopte un ordre du jour formel pour inviter le M. P. à voter ainsi, à prendre telle ou telle attitude (2) ».

Mais pour ne pas être déterminée avec autant de précision dans chacun des mouvements en lesquels elle se décompose, la marche du député n'en est pas moins orientée dans un sens, qui certes peut être conforme à ses convictions intimes, mais correspond avant tout au programme du parti : pendant longtemps, ce peuvent être entre représentant et organisation des rapports de confiance, et à ce propos, il faut remarquer qu'en règle générale, il en sera

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome II, pages 522 et 529.
(2) *Ibid.*, tome I, page 464.

plus souvent ainsi dans les partis conservateurs que dans les partis avancés. Exemple : « dans le parti tory, on accorde plus de latitude aux M. P. Les associations conservatrices ne leur dictent pas impérieusement leurs votes. Elle s'en abstiennent probablement moins par respect philosophique de la liberté de conscience politique que par un sentiment de déférence hiérarchique, qui s'est conservé dans le monde du torysme plus qu'ailleurs (1) ». Mais encore, cette « entente cordiale (2) » suppose-t-elle que les faits et gestes du représentant sont en harmonie avec la politique du parti, et sans aucun doute, sous les fleurs qui les couvrent, les chaînes ne manqueraient point d'apparaître, le jour où le député se livrerait à quelque écart, tomberait dans quelque fantaisie peu goûtée de ses commettants. Aussi bien, c'est là une hypothèse qui tend de moins en moins à se réaliser. A goûter les avantages qu'il retirait de sa docilité, à sentir par l'expérience la vanité de tout effort pour la sauvegarde de son indépendance, et le maintien de son jugement propre, le député a acquis une mentalité nouvelle, et, comme en tout domaine, la loi de l'adaptation au milieu a trouvé ici son application. L'intervention, dans la vie politique, des organisations de parti modifiait le milieu ; il devait en résulter, et il en est résulté pour le député une autre façon d'être. « Au reste, écrit encore M. Ostrogorski, les occasions de divergences sérieuses d'opinion et de conduite deviennent rares. Comme il ne peut plus être maître de ses idées, de ses convictions, le député est de plus en plus enclin à se passer d'idées et de convictions, ou au moins à attendre l'impulsion du dehors pour leur donner forme et consistance (3) ».

Analysant ce phénomène d' « hypothèque (4) » prise par

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 465.
(2) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 464.
(3 et 4) *Ibid.*, page 465.

l'organisation de parti sur la conscience du représentant, nous avons eu en vue tout particulièrement l'organisation locale, celle qui, d'une façon évidente, que ce soit en période électorale ou en temps de législature, se trouve en rapport avec le candidat à élire ou élu. Mais elle ne résume pas à elle seule la pression qui s'exerce sur le député ; et, pour compléter cette synthèse relative à la transformation du représentant en delegate, il nous faut tenir compte de l'influence propre aux autres rouages dont se compose ordinairement un parti. A cet ensemble complexe, en effet, de comités locaux, de fédérations régionales, qui s'étagent en une hiérarchie savante, des organes centraux sont nécessaires : d'une part, un corps qui soit l'image fidèle des aspirations diverses, et décide d'époque en époque, en des congrès annuels le plus souvent, de la politique générale à suivre, à imposer en conséquence aux adhérents, quels qu'ils soient : c'est le Parlement du parti; d'autre part, un organe permanent qui, suivant la définition donnée du Conseil national par le règlement du parti socialiste unifié (1), soit « chargé de la propagande générale, exécute ou fasse exécuter les décisions du Congrès national, contrôle les militants, les élus et la presse du parti ; prenne toutes les mesures, même exceptionnelles que peuvent exiger les circonstances », c'est en quelque sorte le pouvoir exécutif. Comme il ressort de leur définition, ces organes centraux constituent autant de sources auxquelles remonte la dépendance du représentant, puisque direction particulière ou orientation générale lui viennent l'une et l'autre de leurs résolutions. Comment va se traduire ce nouveau genre de relations? Directement ou indirectement.

(1) Règlement du parti socialiste unifié. Art. 31. *Revue socialiste* 1905, tome I, pages 592 et suiv. Pour ce qui est de l'Angleterre, consulter Ostrogorski, *Op. cit.*, tome I, livre III, chap. v. Le gouvernement suprême dans le caucus,

Directement, par l'ordre du jour. Citons, par exemple, celui qui, dans cette question si curieuse du rachat de l'Ouest, fut adressé aux sénateurs par le comité exécutif du parti radical-socialiste. « Le comité... considérant que le parti réuni dans ses congrès à Marseille, à Toulon, à Lille et à Nancy s'est prononcé en faveur du rachat des chemins de fer — que les élus, se réclamant du Parti, ont le devoir de défendre dans leurs assemblées respectives le programme adopté par le parti... déclare : que le parti radical et radical-socialiste ne comprendrait pas que les sénateurs adhérents ne votassent pas le rachat de l'Ouest (1) ».

Indirectement, par l'appel à l'organisation locale, pour morigéner le représentant indocile. M. Ostrogorski écrira, par exemple, sur les procédés d'action usités en Angleterre, à l'intérieur du parti libéral : « L'organisation centrale « lâche » dans les cas importants sur les M. P. les associations locales, leurs caucus respectifs... Le député se trouve seul devant son association et couché en joue pour ainsi dire. Tenant d'elle en premier lieu son mandat parlementaire, il est poussé, par le sentiment de sa conservation propre, à l'obéissance, d'une manière en quelque sorte automatique, quand, sur le mot d'ordre du « quartier gé-

(1) *Progrès de la Côte-d'Or*, 26 juin 1908. N'ayant pas d'autres collections de journaux à notre disposition, nous devons nous contenter de cette source de références. Il s'agit d'ailleurs de faits qui sont rapportés identiquement par toute la presse. Consulter encore : *Le Correspondant*. Les élections au Reichstag et les catholiques allemands, par Mgr Kannengieser, 10 juillet 1903 « Formé par les députés catholiques les plus distingués... le Comité central est permanent... Pendant les sessions du Reichstag, il étudie, traite et décide toutes les questions portées à la tribune du Parlement. Selon qu'il se prononce dans un sens ou dans l'autre, les députés du Centre votent pour ou contre le gouvernement ».

néral », les centaines où leur comité lui enjoignent de prendre tel ou tel parti (1) ».

— Il n'y a pas d'ailleurs que le député, considéré individuellement, qui soit soumis au contrôle des organes centraux, et l'on verra, par exemple, la Charte du parti socialiste unifié stipuler formellement, dans son art. 55, que « chacun des élus parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe, relèvent du contrôle du conseil national » ; dans son art. 38, aussi, que « le groupe socialiste au Parlement présente chaque année un rapport au Congrès national. Ce rapport est transmis au conseil national, et adressé aux fédérations un mois au moins avant l'ouverture du Congrès (2) ».

Au milieu de cette surveillance (3) qui, certes, peut s'exercer différemment ici et là, mais en tout cas s'exerce en haut comme en bas, individuellement et collectivement, que deviennent, demanderons-nous, cette indépendance, cette autonomie de jugement, préconisées et soutenues de tant de façons par les théoriciens du gouvernement représentatif (4) ? Mais, à vrai dire, l'évolution ne semble pas

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 486.

(2) *Revue socialiste. Op. cit.*

(3) Sur la tranformation intervenue dans la situation du représentant, on consultera très utilement le livre de M. Dickinson. *Le développement du Parlement pendant le* XIX^e^ *siècle*. Traduction et préface de M. Deslandres. Paris 1906. Notamment, pages 91 et suiv.

(4) Il faut relever que le parti complète son action sur le député par la fondation de clubs, qui, suivant la définition de M. John Morley, ont pour but de fournir à un nombre toujours plus grand, « l'occasion de se rapprocher de leurs représentants au Parlement, afin d'insister auprès d'eux, en dépit de toutes les influences dont ils sont environnés, sur ce qu'ils désirent, et sur ce dont ils réclament l'accomplissement. » Voir : *Revue politique et parlementaire*, janvier 1898. Les Clubs politiques anglais : leur but, leur action, leur organisation. Art. de M. Alcide Ebray.

— A rapprocher l'art. de M. Marcel Fournier. *Même revue*, 10 avril 1898. La fondation, l'inauguration et l'avenir du « grand Cercle ré-

s'être arrêtée à une limitation plus ou moins accentuée de la liberté du député ; et parfois, les mots d'embrigadement, de discipline militaire, d'annihilation, ne seraient pas trop forts, à notre avis, pour dépeindre certaines pratiques qui se sont fait jour dans l'histoire surtout des partis avancés. C'est ainsi qu'on a pu, en ces dernières années, assister au spectacle de conseils nationaux de partis se comportant de tous points à la façon de tribunaux, jugeant des demandes de contrôle, infligeant des peines, avertissement privé ou public, blâme, exclusion du parti, etc. (1). Nous avions prononcé le mot d'annihilation : est-ce donc autrement que s'analyse le fait pour un groupe (ce fait s'est produit dans le parti socialiste unifié), de réclamer la libre et entière disposition, sur ses manifestes et documents publics, de la signature individuelle et collective de ses élus législatifs (2) ?

— Arrivé à ce point, nous en aurions fini avec notre démonstration, si, pour ne pas éclairer d'un faux jour la transformation subie par le système représentatif, nous ne

publicain ». On y trouvera deux discours de M. Waldeck Rousseau sur la question, l'un du 18 juin 1897, où nous relevons ce passage : « Il sera, je crois, très bon que les députés aient ainsi le moyen de se retrouver en contact avec leurs électeurs, que ces électeurs, eux-mêmes, venant à Paris, sachent d'avance où les trouver, où leur communiquer leurs impressions, leurs félicitations, et pourquoi pas? aussi, leurs remontrances », l'autre du 22 mars 1898.

(1) Toute l'histoire du parti socialiste unifié, depuis sa fondation, est remplie de pareils incidents. On trouvera un résumé de cette situation dans la *Revue politique et parlementaire*. Numéro du 10 janvier 1908.

(2) Voir par exemple *Progrès de la Côte-d'Or*, 30 juin 1907. « Relativement à la signature des députés du groupe sur les manifestes et documents publics, la résolution suivante est adoptée : ... le groupe décide qu'à l'avenir, pour tout manifeste ou toute déclaration adoptés par lui, après en avoir délibéré, il disposera de la signature collective et de la signature individuelle de ses membres. »

devions faire une réserve, très importante, croyons-nous parce qu'elle donne la vision exacte du rôle que joue actuellement le représentant.

Le progrès démocratique, avons-nous écrit, en suscitant des organisations de parti, produit ce résultat d'une portée générale, que le député, au moment du vote, n'agit pas en pleine liberté, selon sa conscience, son jugement, mais se trouve dirigé, dominé par une volonté étrangère. Est-ce à dire, cependant, que le député n'intervient à aucun titre et personnellement dans la décision qu'il émet? C'est là une question qui mérite d'être examinée et il nous faut, pour cela, pénétrer un peu plus avant dans la complexité de la vie extraparlementaire.

C'est chose ancienne, déjà, que la stratégie des partis au Parlement; et si, de nos jours, elle a pris un développement considérable, si de plus en plus, suivant la définition donnée par M. Louis Blanc du mot discipline, « les votes dans l'Assemblée sont soumis au joug d'une consigne, la conduite du député est asservie à un plan convenu, la politique, avant de se montrer à la tribune, doit ramper dans les couloirs (1) », depuis longtemps les partis ont pris l'habitude de se réunir avant séance, à chaque fois que les circonstances exigent qu'ils se concertent et adoptent une ligne de conduite commune. Cette pratique du « caucus législatif (2) », pour lier le député à la décision préliminaire du groupe, et priver sa raison du fruit de libres débats, constitue sans aucun doute une atteinte à cette règle du gouvernement représentatif, d'après laquelle le député se décide librement, selon sa conviction personnelle, éclairé par une discussion indépendante. Mais enfin, remarquons-

(1) Louis Blanc. *Histoire de la Constitution du 25 février* 1875. Paris, 1882, page 58.

(2) Wodrow Wilson. *Le gouvernement congressionnel,* trad. 1900, pages 349 et suiv.

le, et ce détail mis à part, elle se réduit plutôt à un déplacement du travail parlementaire. Le député n'a-t-il pas toute faculté d'exposer ses opinions dans l'assemblée préparatoire, de parler, de chercher à gagner des collègues ? Evidemment, il risque de se heurter à une majorité, d'être conduit au sacrifice de ses vues propres par ce que les Allemands appellent « Parteiswang » (1) (la contrainte de parti), et forcé de voter à la Chambre contre sa conscience, sous peine d'être traité comme un « sauvage » (2). Mais encore, à raisonner strictement, la présence du caucus législatif n'implique pas à elle seule de déviation décisive à la notion de représentation ; cette pièce du mécanisme parlementaire peut fort bien fonctionner sous un régime de gouvernement représentatif ; rien n'empêche de supposer, en effet, que les représentants arrivent au Parlement dégagés de tout lien, sauf à subir ensuite les effets de la stratégie qui, d'individus libres dans les réunions de groupe, les transformera en automates dans les séances de la Chambre.

Eh bien, de même, le député dont nous voyons le vote, au Parlement, imposé par une décision antérieure et extérieure, celle de l'organisation de parti, n'est pas toujours, comme on serait tenté de le croire, en s'en tenant à l'expression de mandat impératif, étranger à la mesure pour laquelle il dépose un bulletin dans l'urne. Parcourons le manifeste publié en 1907, lors de la fameuse déclaration des 18, par le Conseil national du parti socialiste unifié : il y est rappelé que « nul n'a le droit de se substituer au parti lui-même pour la détermination de sa politique ; que la liberté de discussion étant entière dans le parti, c'est dans

(1) *Le Correspondant.* Les institutions parlementaires de l'Empire allemand, par M. Wetterlé, 25 décembre 1905.

(2) *Ibid.*

les groupes, dans les fédérations dont ils dépendent, dans le conseil national où les élus sont représentés par une délégation collective, dans les congrès généraux où ils peuvent être délégués par leurs fédérations, que les élus et les militants ont le pouvoir et le devoir d'affirmer leur pensée (1) ». Ce texte est la preuve qu'on n'attend point du représentant une attitude résignée, et réellement, de nombreuses occasions lui sont offertes d'exercer son activité ; il a une part effective dans cette préparation à laquelle, sous des formes variées, un parti sagement organisé procède avant d'engager la lutte à l'intérieur des Chambres.

La rectification que nous apportons ne détruit rien, bien entendu, du tableau que nous avions précédemment tracé, et il se peut même, au surplus, que sa portée soit considérablement réduite. C'est ce qui arrive quand, par exemple, dans les congrès généraux, on utilise la pratique du vote par mandat. Supposez un député délégué par une fédération, muni d'un mandat formel ; il est bien évident que notre remarque n'aura plus lieu de s'appliquer, et que la liberté de discussion sera alors singulièrement entamée. Une illustration de cette hypothèse est offerte par l'art. 18 du règlement qui régit le parti socialiste unifié, et où l'on peut lire que « dans les délibérations du Congrès national, le vote par mandat est de droit s'il est réclamé par le dixième des délégués (2) ». Forçant le congrès à n'être que chambre d'enregistrement, cette mesure a pour conséquence de localiser la délibération dans les groupes régionaux. De semblables errements sont suivis par le parti libéral anglais. « C'est le comité exécutif, dit M. Ostrogorski, qui apporte les résolutions à voter, rédigées de sa propre autorité, après qu'il a pris l'avis des associations locales. A l'approche de

(1) *Progrès de la Côte-d'Or*, 4 novembre 1907. Ce conseil se réunit à Paris, le 1er novembre 1907.

(2) *Revue socialiste*, *Op. cit.*

la réunion annuelle, le comité invite celles-ci à lui faire parvenir leurs vœux, pour y puiser les éléments des résolutions qu'il soumettra ensuite à l'Assemblée générale, où l'on n'a qu'à « les adopter ou les rejeter ». Les associations fédérées ne peuvent pas faire mettre à l'ordre du jour une proposition déterminée, et aux délégués assemblés, il est encore moins possible de faire preuve d'initiative (1) ». Quelques lignes plus loin, il est vrai, M. Ostrogorski s'empressera d'ajouter que « ce système de discussion avant la lettre » est resté sans effet, et qu'en allant au fond des choses, la politique adoptée est l'œuvre de quelques individualités réunies en petit comité, et détenant la haute direction du parti (2). Nous devons reconnaître qu'il y a là un phénomène général, et que le sort de tout parti est bien un peu partout de tomber entre les mains d'une minorité composée de leaders officiels et des chefs de l'organisation.

Mais alors, au terme de cette analyse, où nous n'avons rencontré que liens et dépendance, allons-nous donc nous heurter à un pouvoir absolu, dont la présence ne laisserait pas que d'être inharmonieuse avec ce que nous avons dit du progrès démocratique? Rassurons-nous. L'esprit démocratique, issu de la transformation politique et industrielle, est trop réel, pour que subsiste, en quelque coin de la société, une autorité qui, abritée par une tour d'ivoire, soit soustraite au pouvoir universel de l'opinion. « Si la passivité de la majorité, écrira en ce sens M. Ostrogorski, laisse aux hommes qui se sont mis à la tête de l'organisation une latitude considérable dans la direction du parti, ces hommes n'en sont pas moins astreints, pour l'usage de leur pouvoir, à sonder chaque pouce du sol sous leurs pas, à régler leur allure sur les dispositions de leurs adhérents.

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 476.
(2) *Ibid.*, page 477.

Ils surveillent l'état des esprits dans les rangs du parti ; ils suivent le jeu de l'opinion pour surprendre ses mouvements décisifs ; ils scrutent, ils apprécient, ils jaugent les besoins et les aspirations qui travaillent le pays, pour les prendre au compte du parti, s'il y a lieu, et les introduire dans sa plate-forme (1) ».

— Ainsi, le système représentatif a évolué sous l'influence de cette cause puissante : la formation des organisations de parti. — Allons-nous dire maintenant que la volonté du peuple est toujours respectée, grâce à l'intervention du parti organisé ? Il semblerait que cette conséquence dût nécessairement se produire, les partis formulant des programmes, auxquels les électeurs donnent leur adhésion par le bulletin de vote, et l'organisation de parti se chargeant, l'élection terminée, de contrôler le représentant, de diriger son action au Parlement. — Pourtant, regardons ce qui se passe en Suisse, et nous verrons que de nombreuses lois, soumises au referendum, ont été repoussées par le suffrage populaire (2). Ouvrons le livre si intéressant de M. Dickinson, parcourons la préface qu'y appose M. Deslandres, et nous constaterons que la « conception du député délégué... n'aboutit pas forcément, malgré la fidélité des députés à tenir leur promesse, au règne de la volonté nationale (3) ». — Il y a là un phénomène qui doit retenir notre attention.

(1) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, page 480.

(2) Deslandres. Préface au livre de Dickinson. *Op. cit.*, « Une preuve éclatante se trouve dans le referendum suisse. On peut y voir, par exemple, que de 1889 à 1904, le peuple, ayant eu à voter 21 fois pour ou contre l'adoption de lois votées par les Chambres fédérales, en a rejeté onze. On peut y voir que quelquefois le démenti, infligé par le peuple à ses représentants, a été éclatant... »

(3) *Ibidem.* « La Chambre des représentants ne traduit pas la volonté nationale », écrit dans le même sens M. Dickinson. *Op. cit.*, pages 200 et suiv.

Pourquoi ces discordances fréquentes entre l'œuvre législative et la volonté réelle des représentés, alors que, sur la foi des enseignements qui précèdent, on s'attendrait légitimement à une correspondance parfaite ?

Une cause de désaccord, que relève très exactement M. Dickinson, et qui, nous insistons sur ce point, laisse absolument intact tout ce que nous avons écrit sur la discipline des partis (1), est la complexité des programmes politiques, issue du désir légitime des politiciens de plaire à tous, d'attirer dans leurs cadres le plus d'adhérents possible (2). Une plate forme se compose généralement, en effet, d'un certain nombre de revendications, dont chacune doit parler à un groupe d'intérêts, et éveiller des sympathies en quelque

(1) C'est-à-dire qui produit son effet, alors que le parti exerce une surveillance sévère sur le représentant, alors que la notion du représentant, selon la théorie du gouvernement représentatif, est entièrement altérée.

(2) On saisira cette complexité en se reportant à la déclaration ministérielle du 5 novembre 1906, laquelle, au dire des différents journaux, est le plan de réformes où peuvent présentement se résumer les aspirations du parti radical. On y verra, voisinant, des projets relevant des domaines les plus divers ; par exemple, le rachat du réseau de l'Ouest, mesure nettement collectiviste, figurant à côté de la laïcisation de l'enseignement, de l'application de la loi de séparation. Mentionnons à ce propos, et comme explication souvent possible de la complexité signalée, un fait que nous étudierons bientôt comme autre source de désaccord, à savoir : l'unité factice de nombreux partis politiques. « Confondant ce qui doit normalement se passer dans le Parlement, écrit M. La Chesnais des groupes parlementaires radicaux, où doivent s'opposer une majorité et une minorité, avec ce qui normalement doit se passer dans le corps électoral, où des nuances plus diverses de tendances et d'opinions peuvent naturellement se manifester, ils sont pour le système des deux partis, et voudraient contraindre le corps électoral, le souverain, à s'adapter aux nécessités techniques du fonctionnement de sa représentation ». (Voir *Pages Libres*. Art. de La Chesnais : La politique radicale-socialiste, 27 juin 1908). C'est précisément en vue de cette adaptation, que des partis, comme le parti radical-socialiste, sont amenés à composer des programmes aux articles variés.

coin de la nation. Mais imagine-t-on que l'électeur prenne la peine d'examiner chacune d'elles, et ne dépose son bulletin dans l'urne, qu'après en avoir sagement pesé les conséquences médiates et immédiates? — C'est une tâche qui, de toute évidence, dépasse sa capacité habituelle, ses facultés de raisonnement, sa conscience politique. Le facteur déterminant de son vote, quand ce dernier n'est pas totalement irréfléchi, réside uniquement dans l'attrait d'une ou de plusieurs réformes qui flattent ses intérêts (1). Supposons dès lors le groupe parlementaire réalisant son programme. Comment pourra-t-on soutenir qu'est traduite avec exactitude la volonté de la nation ? « Qu'est-ce que cette majorité avait reçu mandat de faire, écrit M. Dickinson (en parlant du programme libéral anglais de 1892) ? Toutes ces choses ou aucune d'elles? Certainement, dans la théorie démocratique, aucune. Car, sur aucune question, la volonté du peuple ne s'était exprimée nettement. Tout ce qu'il y avait de certain, c'est que la majorité des électeurs avait voté positivement pour l'un ou l'autre des points du programme, et s'était contentée d'acquiescer négativement au reste... Un parti peut arriver à la Chambre, avec ce qu'il appelle un mandat du peuple, pour faire ce que le peuple ne s'est jamais donné la peine d'examiner le moins du monde (2) ».

Mais ce n'est pas tout, et il se peut que des voix recueillies par le parti, il en soit qui n'impliquent, cette fois,

(1) En supposant d'ailleurs tout électeur éclairé, ce qui est bien invraisemblable, on arrive à la même discordance. Voir Boutmy. *A propos de la souveraineté du peuple. Op. cit.*, page 161. « Un homme peut avoir un frère ou un ami élevé comme lui, et dans les mêmes principes. Il aura là un représentant assez fidèle de ses opinions et de ses volontés. Mais dix mille hommes, qui ont entre eux de notables différences, ne peuvent pas avoir de représentant. Celui-ci ne se rapprochera de l'un que pour s'éloigner des autres, etc. ».

(2) Dickinson. *Op. cit.*, pages 200-201-202.

aucune adhésion du votant aux projets de réformes qui lui sont présentés, et proviennent simplement de mécontents, de gens qui agissent ainsi en guise de protestation. De telle sorte que la politique suivie ultérieurement par le parti pourra être en contradiction complète avec la pensée du corps électoral, avec les sentiments profonds qu'avait déguisés, lors de l'élection, une passion momentanée. Le mandat impératif, dans ce cas, n'est plus qu'une chose illusoire; malgré l'organisation la plus parfaite, le député a chance d'aller contre le vœu de ses commettants — Qu'on ne voie pas là une hypothèse irréalisée; l'Allemagne fournit à son appui une preuve indiscutable. Autant avait été grande, si l'on s'en souvient, la victoire des socialistes aux élections de 1903, autant est retentissant et imprévu l'échec qu'ils remportent en 1907. Pourtant, lisons-nous dans la *Revue politique et parlementaire*, « les circonstances paraissaient plus favorables que jamais... la presse socialiste avait pris une expansion considérable, le trésor de guerre était bien rempli, l'armée socialiste comptait 400,000 cotisants, les cadres étaient fortifiés, entraînés pour la propagande et le combat dans une école spéciale... (1) » Tous les événements, d'autre part, augmentation du prix de la viande, scandales coloniaux, frais croissants de la politique mondiale, gouvernement personnel de l'empereur, menaces de restrictions à la liberté d'action des syndicats, au droit de suffrage pour le Reichstag, grèves fréquentes...; tous « conspiraient à exalter les espérances des social-démocrates (2) ». Comment donc expliquer la la défaite essuyée? La cause en repose tout entière dans le phénomène que nous venons de décrire : déjà, en 1903, des esprits perspicaces avaient discerné que, sur les 3 mil-

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1907, num. de mai, page 390.
(2) *Ibid.*

lions de voix données aux socialistes, « il y en avait certainement un grand nombre, peut-être plus de la moitié, qui n'émanaient pas de partisans des théories socialistes, mais de gens qui avaient voté ainsi, pour protester de la façon la plus énergique possible contre l'état de choses actuel et exprimer leur mécontentement d'une façon radicale (1) ». C'est bien ce que les élections de 1907 ont confirmé : sur plusieurs questions, mentionne la Revue précitée, les socialistes se sont trouvés en opposition absolue avec le sentiment national. Ayant refusé les crédits coloniaux, soutenu une politique anti-nationale dans l'affaire du Maroc, ils ont perdu beaucoup de partisans qui étaient venus à eux par pure sympathie. « On votait pour eux sans adopter toutes leurs doctrines (2) ».

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1903, tome III, pages 644-645. La vie politique et parlementaire à l'étranger, Allemagne, par le Dr Montanus.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 1907. *Op. cit.*, pages 397-398. Mentionnons, à ce propos, cette cause de discordance provenant du fait, qu'au cours de la législature surgissent souvent des questions, qui ont pour conséquence d'augmenter l'écart originel, de creuser, d'élargir le fossé séparant déjà électeurs et élus. — Sur ces questions, voir : *Revue politique et parlementaire*, 1902, tome III. Le referendum et le droit d'initiative en Suisse, Georges Renard. — Autre remarque. Il suffit de réfléchir quelques instants aux pratiques usitées lors des élections, pour comprendre que le fait, à l'appui duquel nous apportons l'exemple des élections allemandes, est en somme fréquent : c'est ainsi qu'avec la pratique du désistement, des électeurs sont amenés à voter pour un candidat dont la nuance ne correspond plus ou correspond moins fidèlement à la leur ; c'est ainsi encore qu'avec la pratique des coalitions, des portions entières du corps électoral donnent leurs voix à des candidats, dont les idées sont à l'antipode de celles qui leur sont pourtant chères : est-il besoin de rappeler, à ce propos, l'union fréquente en France des libéraux et des socialistes contre les radicaux ! Qu'il s'agisse de voix de droite et de voix d'extrême gauche, il est certain qu'en ces dernières années, des électeurs de plus en plus nombreux se sont résignés à avoir des représentants qui ne les représentent pas.

Enfin, et nous signalons ici un ensemble de causes, impliquant, à la différence des précédentes, que le mécanisme des organisations de parti n'a pas toujours fonctionné, comme il aurait pu et dû fonctionner, les espérances ont été déçues que nombre d'électeurs avaient placées dans le Parlement ; les partis, en effet, n'ont pas toujours répondu à l'attente qu'on avait fondée sur leurs promesses ; la désillusion est née, et l'on a prononcé les mots de faillite, de crise du parlementarisme (1). Sur laquelle des parties en cause, allons-nous jeter la responsabilité de l'affaire? En bonne justice, nous semble-t-il, elles pourraient sans aucun doute, de ce débat, être renvoyées dos à dos. Nous craignons bien, d'un côté, que le peuple en ait usé du parlementarisme comme un enfant de son jouet : n'ayant pas su exactement ce qu'il voulait, ou bien l'ayant tiraillé en tous sens avec les réclamations continues de ses intérêts particuliers innombrables, il s'étonne aujourd'hui de n'avoir pas été servi selon ses désirs. — Mais les fautes du peuple n'excluent pas celles des partis. On peut leur reprocher, en effet, d'avoir eu trop en vue les succès électoraux : sans se soucier du lendemain, pour conquérir ou pour conserver le pouvoir, ils ont accumulé promesses sur promesses, n'hésitant pas devant la surenchère, flattant de mille façons la souveraineté du peuple ; et, quand l'heure a sonné des

(1) Comme bien on pense, nous ne songeons, en parlant de crise du parlementarisme, qu'au côté de la question, offrant un rapport avec l'évolution du système représentatif. Nous n'avons pas à nous préoccuper de cette autre série de causes, qui font, comme l'explique M. d'Eichthal, « que l'usine parlementaire fonctionne d'une façon défectueuse, que les produits qui en sortent... sont mal venus, que beaucoup de ceux, qui ne sont pas tout à fait mauvais en principe, auraient besoin de correction ou de tempéraments... et que le chômage de l'atelier législatif est, dans de très nombreux cas, préférable à la mauvaise fabrication qu'il infligerait à la nation ». Voir d'Eichthal *Souveraineté du peuple et gouvernement. Op. cit.*, pages 243-244.

réalisations, ou bien ils se sont heurtés à de grandes difficultés, financières ou autres, et la confection des réformes a été retardée; ou bien, assagis par l'expérience, en comprenant l'impossibilité, ils ont abandonné leurs revendications (1).

Ce n'est d'ailleurs pas le seul grief à leur imputer. Comme l'écrit M. La Chesnais, « alors que plus le souverain théorique devient vraiment maître, plus la démocratie se réalise, plus s'impose... au Parlement l'obligation de s'adapter aux formes mêmes que prendront dans le pays les opinions organisées en parti (2) », par nécessités électorales, les partis ont maintenu la cohésion entre des groupes pour lesquels la scission s'imposait; et le résultat a été de fausser le mécanisme décrit du mandat impératif : on reste uni devant les électeurs, mais du jour où reprend la vie parlementaire, chacun s'en va de son côté, et la tendance innée du député à l'indépendance se remet à l'aise. C'est l'histoire du parti socialiste unifié dont, après de nombreux actes d'indiscipline, et notamment la déclaration des 18, il a été juste de dire avec M. Bourdeau, « que l'unité restait le champ de combat entre toutes les anciennes sectes, qui, pendant si longtemps, y avaient fait obstacle... que le parti était transformé... en cour du roi Pétaud (3) ». C'est l'histoire du parti radical-socialiste, dont la crise bien connue

(1) A titre d'exemple, voir *Revue politique et parlementaire*, octobre 1905, page 164. « Cette opposition entre la masse des syndicats et le parti suscite beaucoup d'hostilité. La vraie cause de cette hostilité... c'est que les socialistes, dans l'opposition, font luire aux yeux des ouvriers de magnifiques promesses. Ils les exaltent et les excitent; mais, une fois au pouvoir, ils leur prêchent la sagesse et les petits profits ».

(2) *Pages libres*, numéro du 27 juin 1908, La politique radicale socialiste, La Chesnais, pages 705-706.

(3) Voir *Revue politique et parlementaire*, numéro du 10 janvier 1908, pages 218 et suiv.

La déclaration des 18, qu'on trouvera dans *la Revue socialiste* de no-

relève principalement du conflit des deux forces réunies, tendance radicale et tendance radicale-socialiste. « C'est là le fait vrai, écrit M. La Chesnais. Il y a deux radicalismes, au moins — et il n'y a aucun parti radical organisé. — Une seule étiquette pour des opinions diverses. D'où confusion, facilité pour les députés à évoluer doucement presque à l'insu de leurs électeurs, obscurité de la vie politique, impossibilité d'un contrôle sérieux pour les élus. Et pourtant, il y a une apparence de parti, un étalage de vie de parti apparente... Par ce double fait... l'action et le contrôle de la masse des électeurs sont affaiblis, la volonté du souverain est un peu plus déformée, sa prise sur la direction politique un peu plus incertaine et lâche (1) ».

Malaise passager, pourra-t-on objecter. Mais comment espérer que les partis renonceront bénévolement aux avantages qu'ils tirent de cette situation, et surtout, consentiront à organiser d'eux-mêmes le contrôle de leurs actes (2)? Il est à présumer qu'ils n'en viendront aux scis-

vembre 1907, n'est que le développement de cette idée exprimée par M. Coutant à certaine réunion d'Ivry, à savoir : qu'il en avait assez d'être « caporalisé ». « Un parti ne peut être fort, lisons-nous, que s'il sait respecter la liberté et la dignité de ses adhérents, à plus forte raison de ses élus. Nous protestons hautement contre la prétention annoncée par quelques-uns de disposer de la signature des élus sans leur consentement... »

« Enfin, nous nous élevons avec la dernière énergie contre les habitudes d'excommunication et d'intolérance qu'on veut remettre en honneur dans le parti, etc. ».

(1) Pages libres. *Art. précit.*, pages 700-701.

(2) Voir par exemple, outre l'article de *Pages libres*, *La Revue politique et parlementaire* du 10 janvier 1908, page 221. « Les nécessités électorales ont commandé et maintiennent l'alliance de ces perpétuels adversaires qui ont un intérêt capital à rester unifiés. Beaucoup de ceux, qui seraient tentés de s'en aller, resteront, par crainte de voir surgir contre eux des candidatures socialistes. Il est infiniment plus avantageux, pour les partisans de l'entente avec les radicaux, de ne pas déserter le parti, puisque, depuis le manifeste des 18,

sions nécessaires, que poussés, acculés par la nécessité elle-même.

Telles sont les réserves que le souci de la vérité nous imposait, et qui, seules, peuvent expliquer ce qu'a été véritablement l'évolution du système représentatif, sous l'influence de l'organisation extraparlementaire des partis politiques. Nous ne méconnaissons pas qu'elles diminuent, dans une certaine mesure, la portée de notre démonstration, et nous confessons qu'il y a effectivement, dans l'état de choses actuel, des raisons qui favorisent la persistance des aristocraties parlementaires. Mais, de là à soutenir qu'il n'y a eu aucune évolution, que l'on en est encore, en matière de représentation, au même point qu'il y a un siècle, il y a loin, nous sommes en droit de l'affirmer : autant vaudrait dire qu'une cause est inexistante, parce qu'elle ne produit pas tout l'effet qu'elle pourrait produire. — Nous allons, d'ailleurs, poursuivre notre analyse, et montrer qu'il existe d'autres fondements à la thèse qui soutient l'évolution du système représentatif.

ils peuvent agir à leur guise, tant dans le Parlement que dans leurs circonscriptions électorales, tout en jouissant de l'unité de candidature assurée par le parti ».

SECTION SIXIÈME

La démocratie et le développement de l'association

La conception du régime représentatif, en effet, s'est encore transformée sous l'influence du développement de l'association, des changements qui se sont opérés dans les conditions générales, auxquelles étaient soumises les manifestations de l'activité humaine. Ici encore nous constatons l'influence du progrès démocratique. C'est lui, en effet, qui crée déjà ce qu'on peut appeler l'individualisme, c'est-à-dire l'isolement de l'individu, par la rupture qu'il implique des liens hiérarchiques, le désagrégement qu'il suppose des groupements où l'homme trouvait autant de ports pour abriter ses intérêts sans cesse menacés. « Il se sentait toujours lié à quelquechose d'extérieur à lui, il pouvait s'oublier lui-même, en tant qu'individu, pour ne considérer que la classe distincte dont il faisait partie. La démocratie a brisé cette chaîne ; elle a étendu et desserré le lien des affections, en même temps qu'elle confondait les classes sociales (1). » Que l'individu soit désormais livré à l'impuissance, ce résultat est malheureusement trop certain, et il s'aggrave encore du fait qu'avec les conditions nouvelles de vie, le développement surtout d'une concurrence intensive, la lutte pour l'existence ne cesse pas de devenir plus ardente. A ce mal,

(1) Schatz. *L'individualisme économique et social. Op. cit.*, page 302.

quel remède apporter ? Deux tendances ont vu le jour : l'une, représentée par l'école individualiste, qui, pour améliorer le sort humain, compte avant tout sur l'individu lui-même ; l'autre, défendue par l'école socialiste, qui, voyant dans l'individu un produit de l'organisation sociale, ramène la réforme nécessaire à une rénovation complète de la société (1).

Il faut que, par l'association, le citoyen apprenne à corriger sa faiblesse — ont soutenu les théoriciens individualistes de la démocratie libérale. « Le temps approche, écrit par exemple de Tocqueville, où l'homme sera de moins en moins en état de produire par lui seul les choses les plus communes et les plus nécessaires à la vie (2) ». Liberté d'association, ç'a été le cri des Laboulaye, des Jules Simon des Vacherot, d'une façon générale, de tous les esprits libéraux qui ont vu en elle le meilleur moyen de dissiper les malentendus, de « s'instruire, s'éclairer et lutter contre les difficultés de la vie (3) ». Or si, à bien des points de vue, les individualistes n'ont pas eu lieu d'être satisfaits de l'évolution sociale, il ne semble pas qu'ils aient été déçus en cette partie de leur programme : un des faits les plus significatifs des temps modernes se trouve précisément être le développement inouï de l'association, sous toutes les formes et en tous domaines ; incontestablement, la société se reconstitue sur des bases corporatives ; l'individu, de toute classe, de toute profession, tend de moins en moins à agir, à vivre isolément.

(1) *L'individualisme économique et social*, Introduction.

(2) *Ibid.*, page 303. D'une façon générale, sur ce courant, consulter : Deuxième partie, chap. iv. Les théoriciens de la démocratie libérale.

(3) Schatz. *Op. cit.*, page 330.

Mais, du jour où les associations se multiplient, un phénomène se produit, dont l'explication est facile à saisir : de tous côtés, s'élèvent des voix, qui montent vers le représentant, et sollicitent, pour ne pas dire, exigent de lui son attention déjà, son aide et sa protection ensuite. Il est bien clair, en effet, que par ses seuls moyens, l'association ne suffit pas à la tâche qu'elle assume : syndicat d'intérêts professionnels, par exemple, il lui faudrait une loi qui vînt remplir les desiderata de ses adhérents ; comité d'études, encore, aux travaux issus de la collaboration de ses membres, elle souhaiterait une sanction législative. Le Parlement devient, dès lors, comme un centre où convergent tous les regard ; pouvant désormais se faire entendre, chacun des groupes d'intérêts, qui se rencontrent et s'agitent dans une société, se tourne de son côté, et attend la part de satisfactions qu'il estime devoir lui revenir (1). Cet état de choses, d'ailleurs, s'accentue du fait que le progrès démocratique réalise chaque jour la souveraineté du peuple, en amenant l'extension du suffrage, en donnant aux masses nouvellement appelées une conscience plus nette du droit qui leur est conféré. Cette souveraineté, avons-nous dit, on ne cesse de la saluer, de lui rendre hommage ; pour beaucoup, d'autre part, pour le vulgaire incapable de s'élever à la notion de l'intérêt commun, qu'est-elle si ce n'est la satisfaction de l'intérêt privé du plus grand nombre ? — Mais alors le résultat est inévitable : le citoyen souverain, déjà, quand il dispose de sa voix, entend disposer aussi du représentant qu'il choisit ; il y songe néces-

(1) Une des formations les plus intéressantes que nous devions retenir, est cette réunion de syndicats industriels et commerciaux, dénommée « Parlement commercial », qui a fait son apparition en ces années dernières, et qui se propose, sous le nombre le plus réduit de délégués, d'étudier en commun les projets de loi intéressant les questions économiques du pays.

sairement encore plus, s'il est associé, et sait que, de sa voix unie à d'autres, peut dépendre la fortune d'un candidat. Le représentant, de son côté, devient docile, qui peut-être aurait résisté aux prétentions d'un électeur unique : on se passe d'une voix, en effet ; mais on ne mécontente pas impunément un groupe, une association, dont la puissance électorale est toujours très grande, et par le nombre d'adhérents qu'elle comprend, et par les moyens d'action dont elle dispose.

Aussi bien, la dépendance du député, vis-à-vis des formations corporatives, est un fait affirmé par tous les écrivains politiques. Non pas qu'en le mentionnant, ces écrivains aient l'intention de soutenir qu'en toutes circonstances, le député agira conformément aux vœux exprimés par le groupement qui sollicite son appui, ce qui serait certainement commettre une grosse exagération. Il arrivera très souvent, en effet, qu'à l'intérieur d'un seul et même groupe se produiront des divergences, dont la conséquence normale sera de rendre au député sa pleine liberté, en le mettant dans l'impossibilité d'entendre et de satisfaire à la fois toutes les réclamations qui se font jour. C'est l'idée que développe M. Puech, à un banquet du Parlement commercial, où les députés avaient été quelque peu malmenés par les commerçants. « Vous parlez, dit-il à ces derniers, comme la Confédération du travail... Vous feriez mieux de vous en prendre à vous-mêmes ; n'êtes-vous pas 3000 groupements à différer d'opinions ? Au sein même de chacun d'eux, n'y a-t-il pas des divergences ? Vous, Monsieur, qui m'interrompez, votre doctrine économique est-elle aujourd'hui ce qu'elle était hier ? Je vous citerai une Chambre syndicale parisienne.., qui m'entretenait l'autre jour de ses aspirations particulières : eh bien, deux manières de voir, diamétralement opposées, partageaient ses porte-paroles ! A qui entendre, moi,

député, désireux d'agir avec zèle et clairvoyance ? (1) »

Ces paroles montrent bien que des réserves doivent être apportées à l'affirmation, que le député dépend de plus en plus des formations corporatives. Mais, cette remarque étant faite, il est juste d'écrire que les représentants voient leur condition se modifier, au fur et à mesure que se développent les associations et autres groupements. En ce sens, M. Ostrogorski, ayant mentionné que le député ne traite pas toujours, comme une quantité négligeable, une opinion individuelle qui se manifeste, ajoute : « A plus forte raison, un groupe quelconque, même de caractère et de but non politiques, lui en impose, lui fait prêter l'oreille, et, influe peut-être sur sa conduite. Des courants d'opinion, même mal définis, ne traversent pas la circonscription, sans qu'un député attentif fasse effort pour les saisir et en tenir compte s'il y a lieu (2) ». « Il y a un autre joug plus redoutable encore, écrit dans le même sens M. Laffitte. C'est celui des intérêts coalisés, qui réclament du candidat aide et protection. Un jour, c'est le syndicat des cultivateurs, le lendemain le syndicat des distillateurs, et tous les syndicats défileront ainsi l'un après l'autre (3) ». Et, en effet, que l'on parcoure quelques colonnes de journaux, et bien rarement on manquera de trouver le récit d'une grande réunion publique, tenue par une catégorie quelconque de travailleurs, où les représentants de la région ont été convoqués, et qui, après discussion, s'est terminée par l'ordre du jour traditionnel, portant que sénateurs et députés sont invités à prendre l'initiative de telle réforme, à soutenir de leur vote telle ou telle mesure ; on n'assistera au compte

(1) Ce discours a été prononcé à un banquet du 5 avril 1909, par lequel le Parlement commercial préludait à l'ouverture de sa cinquième session.

(2) Ostrogorski. *Op. cit.*, tome I, pages 466-467.

(3) Laffitte. *Lettres d'un Parlementaire*. Paris 1895, 2e éd., page 204.

rendu d'un congrès où des délégués sont venus, de concert avec des membres du Parlement, arrêter un programme de revendications qui doit servir de mot d'ordre aux élus, et de base au travail législatif (1)...

Cette dernière manifestation, à notre avis, est un des signes les plus caractéristiques de la transformation qui s'opère depuis un demi-siècle. En quoi consiste-t-elle exactement? Écoutons la voix autorisée d'un Parlementaire, M. Audiffred. Ayant démontré que nombre de lois ne sont que la mise en application de découvertes, il continue : « Les lois dites sociales ou de prévoyance ont, aussi bien que ces dernières, leur origine dans les travaux scientifiques accomplis en dehors du Parlement; il en est ainsi de deux lois récemment votées sur les sociétés de secours mutuels et sur les accidents... En réalité, le parlement a enregistré des solutions, qui sont le résultat de la collaboration des membres de la Chambre, de ceux du Sénat, et des sociologues étrangers aux Assemblées parlementaires... On arrive ainsi à cette constatation que le Parlement n'est en réalité qu'un bureau d'enregistrement. Cette affirmation peut blesser l'orgueil de certains législateurs, qui, de très bonne foi, s'imaginent qu'ils ont le pouvoir de soulever le monde, mais elle ne saurait étonner ceux qui veulent bien réfléchir et rechercher comment nos lois les plus importantes ont été élaborées (2) ».

Nous revenons ainsi à la thèse de M. Dicey, à la thèse de la loi expression de l'opinion publique. C'est elle encore que nous trouvons illustrée dans un travail très intéressant, où

(1) Ce sont ces pratiques que relève M. Deslandres, dans une conférence précitée, et publiée en 1894 par la *Revue Bourguignonne de l'Enseignement supérieur*. V. page 565.

(2) H. Audiffred. A propos des prochaines élections législatives. Avril 1898. *Revue politique et parlementaire*.

M. Bouchet (1), choisissant, entre bien d'autres, quelques textes législatifs, montre leur origine située le plus souvent en des travaux extraparlementaires. Conception, élaboration, toutes ces phases successives se développent au sein même de la société; c'est dans la société encore, et à l'état de simple projet, que la future loi entre en contact avec l'opinion, recueille des adhésions qui, formant une cohorte toujours plus puissante et plus impressionnante, finissent par déterminer la mise en mouvement du Parlement et la consécration législative proprement dite. Il est curieux de constater, à ce point de vue, combien souvent l'écart est faible entre le texte proposé et le texte définitivement voté.

L'opinion publique, d'ailleurs, dans ses manifestations collectives, ne produit pas seulement des résultats positifs; elle peut avoir pour autre but d'empêcher l'avènement d'une réforme, témoin certain document que nous avons entre mains, et qui porte constitution d'une fédération nationale pour la défense des contribuables contre le projet d'impôt sur le revenu (2). Que se propose donc ce groupement nouveau, si ce n'est, avant tout et par tous moyens, de soulever l'opinion contre un projet qu'il estime désastreux? « La Fédération nationale, est-il dit dans les statuts (art. 2) fait appel sans distinction politique à tous les contribuables... Elle agit par des conférences, des brochures, des pétitions, des affiches et tous autres moyens de propagande. Elle peut avoir des sections dans les départements et dans les communes... » Ainsi, de toutes manières, par l'immensité des organes qui se créent en son sein, le pays participe à l'œuvre législative, au point de réduire

(1) Voir la thèse précitée de M. Bouchet, chap. III. De quelques influences extraparlementaires sur l'œuvre législative.

(2) Prospectus adressé pour solliciter des adhésions.

souvent à une fraction très faible la quote-part qui revient au Parlement dans le travail de formation de la loi.

On mesurera facilement désormais l'erreur que commettaient les sociologues, lorsque, se trouvant en présence d'une société progressive, et constatant le nombre grandissant des choses que l'individu ne peut faire en personne, ils considéraient comme indispensable la remise de la fonction législative à un petit nombre, qui, dans leur pensée, devaient être les meilleurs, réunir l'élite intellectuelle et constituer une aristocratie gardienne des intérêts communs. Incontestablement, dirons-nous, l'évolution complique à l'infini l'industrie humaine, et pour parer aux besoins d'une civilisation croissante, il faut une législation toujours plus variée et plus ardue. Mais d'une façon non moins certaine, la société s'adapte aux nécessités nouvelles ; spontanément, elle s'organise en vue de la satisfaction de ses intérêts multiples ; loin de demander au Parlement plus qu'il ne peut donner, consciente qu'elle emploie l'unique moyen d'arriver à ses fins, elle accomplit d'elle-même une grande partie de la besogne législative ; et comme, pour le referendum, nous avions vu les législatures américaines « travailler à leur propre effacement (1) », de même encore, des Parlements européens, on voit les membres, de gré ou de force, venir au-devant du pays. Une pénétration toujours plus complète se réalise donc du pays au sein du Parlement, du Parlement au sein du pays, phénomène complexe où se rencontrent, tout à la fois, entre électeurs et députés, des rapports de collaboration et des rapports d'obéissance. Mais, en dernière analyse, de quelque côté qu'on le considère, le même enseignement toujours se dégage : Dites, si bon vous semble, que, transformé en chambre d'enregistrement, le Parlement représente mieux

(1) Bryce. *La République américaine. Op. cit.*, tome II, page 77.

la nation, et qu'ainsi le gouvernement est plus représentatif: la chose sera exacte, mais précisément, parce qu'il en sera ainsi, l'ancienne conception du représentant aura vécu, le gouvernement aura cessé d'être représentatif, au sens où la science politique l'avait jusqu'alors accepté.

SECTION SEPTIÈME

La démocratie et les tendances socialistes de la masse.

Nous n'aurions pas senti, enfin, la force réelle du mouvement qui emporte l'ancien système représentatif, si nous ne disions le caractère profond de l'évolution démocratique, et ne saisissions l'esprit qui la domine et la fin qu'elle poursuit. « L'individualisme, dit M. Schatz, s'est effacé dans l'opinion publique devant le socialisme triomphant. Si dans tout régime, la force de séduction est invincible d'un système qui révèle leur souffrance à ceux qui ne la sentaient pas... cette force de séduction doit être nécessairement décuplée dans un régime de suffrage universel (1) ».

Ainsi donc, tendances socialistes, et tendances accentuées par le phénomène démocratique, tel est le bilan de notre époque. C'est chose certaine, en effet, que les manifestations ouvrières actuelles, toutes ces agitations qui ne cessent de dérouter les anciennes classes gouvernantes, aristocratie ou bourgeoisie, sont en rapport étroit avec l'avènement du principe démocratique. « Démocratie et socialisation, écrit fort justement M. J. Sarraute (2) ne sont que

(1) Schatz. *L'individualisme économique et social. Op. cit.*, introduction, page 8.

(2) *Revue socialiste*, année 1900. Le principe démocratique et le socialisme. Joseph Sarraute, pages 268 et suiv. « Le socialisme n'est pas,

des formulations différentes d'une même idée, l'expression de l'aspiration incompressible vers l'égalité des conditions... Le socialisme, c'est la démocratie étendue du domaine politique au domaine économique ». Mais, de ces deux phénomènes, ce n'est pas assez dire qu'ils sont corrélatifs, et l'accession de la masse à la souveraineté politique ne s'est pas bornée à marquer comme une première étape vers l'égalité, à découvrir d'une façon définitive un horizon qu'on ne faisait qu'entrevoir, à donner par là même un corps solide à de vagues aspirations, à les transformer en désirs profonds et tenaces. Le droit de suffrage, bientôt, a été considéré par le peuple comme le meilleur moyen d'atteindre le but qu'il se proposait. Comment s'est développée cette conception nouvelle, et dans quelle mesure a-t-elle affecté le gouvernement représentatif ? Ce sont les questions qu'il nous reste à résoudre, et que nous allons examiner.

— Avant même qu'il fût proclamé, le suffrage universel, en qui se résumait d'ailleurs, à cette époque, toute une somme de conquêtes et de félicités, était apparu déjà comme devant annoncer la réalisation des réformes sociales. Le mouvement qui conduit à la Révolution de 1848, en effet, est, dans une large mesure, profondément socialiste et ouvrier. « C'était la masse non représentée qui montait à l'assaut du pouvoir pour dépouiller les classes privilégiées de leurs privilèges séculaires (1) ». Mais chacun sait la lutte qui s'engagea entre républicains modérés et socialistes, l'écrasement que subirent ces derniers aux journées de juin, l'établissement final de la République bourgeoise. C'en était fait pour un certain temps des illu-

en effet, autre chose qu'une nouvelle étape de l'idée démocratique ; c'est la République de l'atelier, comme l'a baptisé le bon sens populaire. »

(1) Tchernoff. *Le parti républicain sous la Monarchie de Juillet. Op. cit.*, page 463.

sions entretenues sur la puissance de transformation inhérente au suffrage universel. Et, en effet, M. d'Eichthal nous apprend « que les socialistes ont, en France aussi bien qu'en Allemagne, été longtemps peu bienveillants pour le suffrage populaire. Engels, le successeur de K. Marx le qualifiait « de dernier instrument de règne des classes possédantes ». En 1872. M. J. Guesde... disait : « Si l'histoire des récentes années a démontré quelque chose, c'est que l'émancipation politique du prolétariat, telle qu'elle résulte de son admission au scrutin, est une duperie, c'est que toute intervention électorale de la classe laborieuse tourne fatalement au profit de son ennemie, la bourgeoisie (1) ».

Cependant, il ne devait y avoir là qu'un état d'esprit passager. Car d'une part les masses ouvrières, qu'avaient bercées tour à tour les rêves des différentes écoles socialistes, devaient comprendre que bien lent à venir était cet âge d'or sans cesse évoqué, et en tout cas, bien insuffisants les seuls moyens économiques (2), dont le jeu, suivant Marx et Engels, devait conduire fatalement à la catastrophe finale, à la révolution sociale. S'habituant par ailleurs au régime du suffrage universel, elles étaient amenées à penser que l'amélioration de leur sort pouvait être singulièrement favorisée par l'instrument qu'elles détenaient, le droit de vote, et dont elles n'avaient pas de prime abord pénétré toute la valeur, saisi toute la portée.

Une orientation nouvelle, décisive de la démocratie ouvrière devait donc se produire. — Conquérir le pouvoir,

(1) D'Eichthal. *Socialisme et problèmes sociaux*, Paris 1899. *Le socialisme électoral*, pages 64 et suiv.

(2) *Ibid.* « Jusqu'ici, nous enseignâmes tous, sous l'influence de Marx et de ses disciples, écrivait... Domela Niewenhuis, que c'est le pouvoir économique qui détermine le pouvoir politique, et que les moyens du pouvoir politique d'une classe n'étaient que l'ombre de ses moyens économiques... » Cité par d'Eichthal.

tel a été son objectif nouveau. Sans doute il ne s'agit pas d'abandonner la lutte syndicale, mais « sans l'action politique, sans la conquête graduelle des pouvoirs, pouvoir municipal, pouvoir national, les travailleurs auraient beau se grouper sur le terrain économique et corporatif; toujours l'état de classes, exclusivement occupé, exclusivement dirigé par la classe ennemie, pèserait sur eux. — Au contraire, lorsque les travailleurs, usant du commencement de puissance politique qui est entre les mains... entrent dans les corps politiques... lorsqu'ils peuvent se dresser, débattre pied à pied, exiger des garanties... alors la classe laborieuse commence à monter (1) ». La tactique adoptée offre, au surplus, cet immense avantage de n'employer que des moyens légaux, bien différents par conséquent des voies « barbares et sanguinaires (2) », par lesquelles se traduisait autrefois la lutte des classes, et s'instaurait le règne de la force. « Nous n'avons pas besoin d'être des émeutiers, a-t-il été dit avec raison, en un temps où la légalité même, bien maniée, est révolutionnaire, et où le régime parlementaire peut être un formidable engin de dislocation et de rénovation. Nous nous servons contre la société injuste et barbare, du mécanisme même qu'elle a créé (3) ».

Ainsi, et quoi qu'en disent certains écrivains, Sumner Maine, par exemple, qui soutiennent que le démos est incapable de volition (4), le peuple a montré une volonté nette-

(1) *Revue socialiste,* 1904, tome I, passage extrait d'un discours de M. Jaurès : Action politique et action syndicale, pages 1 à 11.

(2) *Revue socialiste,* Opposition, gouvernement et lutte de classe, Joseph Sarraute, 1901, page 21, tome I.

(3) Cité par d'Eichthal, Socialisme et problèmes sociaux, *Op. cit.*, V. le *Socialisme électoral,* p. 64 et suiv.

(4) Sumner Maine. *Essais sur le gouvernement populaire.* Paris, 1887, pages 129 et suiv. « Sans doute l'opinion vulgaire est persuadée que la multitude prend son parti comme le prend un individu... La vérité est que les enthousiastes de la démocratie moderne font une confu-

ment déterminée. Il s'est tourné délibérément vers les pouvoirs publics, vers le Parlement entre autres, à la fois pour les conquérir et obtenir une législation qui lui apportât plus de bien-être, lui donnât les garanties dont il était trop souvent dépourvu. Eût-il, d'ailleurs, été hésitant, qu'aussitôt, par la force des choses, — parce que, sous un régime démocratique, le peuple représente une force imposante, la plus grande qui se meuve dans une société, — des guides se seraient présentés pour lui indiquer le chemin, des porte-paroles pour soutenir ses revendications.

C'est ce qui a eu lieu, effectivement : il s'est créé un socialisme électoral, du fait que les masses, devenant plus positives, réclamaient des satisfactions plus tangibles. « Les nécessités électorales, écrit M. d'Eichthal, ont amené nos socialistes à faire des promesses à plus brève échéance... Instinctivement, électeurs et élus ont senti qu'une société coordonnée suivant les formules vagues de Marx et d'Engels, c'était bien loin ou bien nuageux, et qu'il valait beaucoup mieux, réforme pour réforme, se servir de ce qu'on avait sous la main, déjà tout préparé par le capitalisme (1) ». Mais, on le conçoit facilement, du jour où le peuple s'est trouvé en possession d'un organe approprié à ses vues, d'un parti qui se tournait vers lui, et lui parlait le langage qu'il entendait, ses exigences n'ont fait que croître..... et indéniable, cette fois, est apparu, aux yeux de l'observateur, le sens dans lequel évoluait, irrésistiblement, le système représentatif. Comment supposer, en effet, qu'il fût possible au Parlement, de subsister en tant

sion capitale. Ils confondent, avec la croyance que le démos est capable de volition, le fait qu'il est capable d'adopter les opinions d'un homme, ou d'un nombre d'hommes restreint, et de donner ses instructions en conséquence aux agents de son pouvoir ».

(1) D'Eichthal. *Socialisme et problèmes sociaux. Op. cit.*, pages 71 et suiv.

que cénacle de hautes capacités, et comme appréciateur souverain du bien général, des intérêts véritables du pays, alors qu'autour de lui montaient les désirs de tout un peuple, désirs toujours plus pressants, plus exaspérés aussi par la surenchère qui ne manquait de se produire (1)? Autant supposer qu'une antenne dût rester insensible aux ondes traversant en tout sens l'atmosphère! « Moins que jamais, écrit M. Deslandres, les classes ouvrières doivent être disposées à abdiquer entre les mains des représentants, agissant selon leur conception personnelle de l'intérêt général. Et ainsi, les tendances socialistes, nettement affirmées, de la classe ouvrière, viennent concourir avec le progrès général de la démocratie, pour favoriser l'évolution du système représentatif vers un régime de démocratie semi-directe, l'élu du peuple devenant son simple délégué (2) ».

S'il était nécessaire de compléter cette démonstration, nous n'aurions qu'à consulter les programmes ouvriers, les résolutions des congrès socialistes, auxquels nous fîmes

(1) Rappelons à ce propos le fameux passage d'une lettre de Macaulay du 23 mars 1857, publiée par le *Times*, le 7 avril 1860. « Un jour viendra dans l'état de New-York, écrit-il à un citoyen américain, où la multitude, entre une moitié de déjeuner et la perspective d'une moitié de dîner, nommera les législateurs. Est-il possible de concevoir un doute sur le genre de législateurs qui sera nommé? D'un côté, un homme d'État, prêchant la patience, le respect des droits acquis, l'observance de la foi publique. D'un autre côté, un démagogue, déclamant contre la tyrannie des capitalistes et des usuriers, et se demandant pourquoi les uns boivent du vin de Champagne, et se promènent en voiture, tandis que tant d'honnêtes gens manquent du nécessaire. Lequel de ces candidats, pensez-vous, aura la préférence de l'ouvrier, qui vient d'entendre ses enfants lui demander plus de pain ? »

Cité par Dupont White, page 46. Introduction au livre de Stuart Mill sur le *gouvernement représentatif*. *Op. cit.*

(2) Voir préface de M. Deslandres au livre de Dickinson. *Op. cit.*

plusieurs fois allusion, et là, en présence du mandat impératif, du referendum et de l'initiative populaire généralement stipulés, nous saisirions que la tendance du peuple est bien de réduire le représentant à n'être que le mandataire étroitement attaché au service de ses vœux et désirs, que le peuple est même au besoin résolu à intervenir personnellement, dans le cas où la législation par délégués ne lui semblerait pas offrir de garanties suffisantes (1). Passant sur le terrain des applications, nous ne trouverions dans l'examen des faits que preuves à l'appui de la thèse énoncée.

Ce serait, déjà, l'organisation générale du Parti socialiste où s'enrôle la démocratie ouvrière, et qui est conçue, nous l'avons dit, d'après la notion la plus stricte de la discipline ; ce serait surtout l'exemple donné par les travailleurs anglais, et que nous estimons significatif du fait que le peuple devient chaque jour plus pratique : alors que sur le continent, les masses partagées entre diverses confessions, s'en remettent trop souvent, du soin de leurs intérêts, aux prêtres de

(1) Se reporter aux articles précités de Léon de Seilhac sur les Congrès ouvriers, à la chronique constitutionnelle mentionnée de M. Delpech, à propos des programmes, professions de foi et engagements électoraux.

Consulter encore la conférence précitée de M. Deslandres, sur la participation du peuple au pouvoir législatif, page 593. « (Le mouvement) se manifeste surtout dans les revendications du parti ouvrier. Le Congrès socialiste de Chicago de 1889, celui de New-York de 1892, ont fait des droits du peuple au gouvernement direct une partie de leurs programmes etc. ».

Voir, comme autre exemple de ces manifestations très nombreuses, Arthur Desjardins. *De la liberté politique dans l'État moderne*, Paris 1894, pages 238 et suiv. « Le but de la classe ouvrière est de conquérir le pouvoir et non de concilier les intérêts », disait au congrès ouvrier de Namur le citoyen Volders... Le citoyen Anseele ajoute : « Nous ne devons connaître qu'un intérêt, l'intérêt du peuple qui doit imposer sa volonté : tous les autres intérêts sont des dangers ».

leur Église, en Angleterre, le Parti du travail (Labour Party), abandonnant tout rêve chimérique, repris par « le goût séculaire de la pensée anglaise pour les réalités concrètes (1) », s'est organisé de façon à obtenir « sur le terrain politique, par la lutte électorale, la réalisation progressive de revendications corporatives (2) ». Il procède à un recrutement sévère des candidats, les choisissant le plus possible parmi les membres des syndicats ; et, des mandataires désignés, il exige la docilité la plus complète, le congrès déterminant souverainement la politique à suivre, et les députés n'ayant plus que le choix des moyens et des occasions favorables. « Le comité imposa à tous ceux, qui réclamaient son appui, une discipline rigoureuse, tant au point de vue de l'action parlementaire que des discours prononcés en dehors de la Chambre des communes. Chaque candidat dut accepter un mandat impératif et s'engager à démissionner, s'il violait les règles du Parti. En 1906, cette discipline fut encore accentuée, et les membres, qui, jusque-là, n'étaient soumis à l'autorité du comité que pendant la durée des sessions, le sont maintenant durant leur mandat, pendant les sessions comme pendant les vacances (3) ».

Enfin, certains phénomènes d'attraction nous révéleraient à la fois la réalité et la profondeur du mouvement signalé : capital nous apparaîtrait ce fait, que devant les tendances nouvelles de la démocratie, des partis autres que le parti socialiste ont été contraints d'emboîter le pas, de tenir un compte plus exact des aspirations de la masse, de voter une législation plus substantielle, et touchant de plus près au bien-être du peuple. A notre connaissance, rien

(1) Jacques Bardoux. *L'Ouvrier anglais. Le Labour Party. Le Musée social.* Année 1908, nº 8, page 253.

(2) Même article.

(3) *Revue politique et parlementaire,* 1906. Le mouvement socialiste en Angleterre, page 532, tome 50.

n'est plus intéressant que l'évolution parcourue depuis une trentaine d'années, en France, par le parti républicain, que le nombre croissant des lois ouvrières votées en ce laps de temps (1). « Les réformes purement politiques, écrit M. d'Eichthal, n'intéressent plus la grande majorité des électeurs... Les projets radicaux comme la révision de la Constitution, la suppression du Sénat ou de la présidence... n'excitent même plus l'attention. Le grand nombre sent instinctivement que les conditions de l'existence des classes salariées n'en seraient nullement modifiées, et ce que la masse demande à ses représentants, c'est non pas le triomphe de principes abstraits, mais l'amélioration rapide et radicale de son sort... Qui ne voit où (ce mouvement) peut entraîner les sociétés en l'absence d'un principe d'autorité servant de contrepoids, d'un représentant de l'intérêt général suffisamment armé pour le défendre contre ceux qui l'attaquent de front (2) ».

(1) Voir: d'Eichthal. *Socialisme et Problèmes sociaux. Op. cit.*, page 75. « L'entrée du socialisme à la Chambre a eu pour effet de faire disparaître, comme d'un coup de vent subit, semblable à de vaines ombres auxquelles personne ne croit plus, les anciennes revendications politiques du parti radical des grandes villes. Combien ont subsisté, aux dernières élections, de ces vieilles formules de réformes d'Etat, aujourd'hui si discréditées, et qui retentissaient naguère, à la tribune ou dans la presse, à la grande joie de la démocratie dite avancée? On les a comparées spirituellement aux maîtresses successives et rapidement abandonnées de don Juan ».

(2) D'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement. Op. cit.*, pages 240-241. En note. — Mentionnons, pour terminer, un fait qui montre combien profonde est la tendance signalée de la masse, à se servir de son droit de suffrage pour améliorer sa condition sociale. C'est l'augmentation des dépenses publiques, due en grande partie à ce que MM. Boucard et Jèze appellent « la tendance démocratique au gaspillage des deniers publics ». « Le suffrage universel, écrivent-ils, donne le pouvoir politique à la classe pauvre. Celle-ci, maîtresse de l'autorité suprême, cherche tout naturellement à améliorer sa condition. Or, toute amélioration se traduit par une dépense... » Voir

Ce n'est pas à dire, cependant, que le courant démocratique ne rencontre aucun obstacle. M. Deslandres, parlant de la crise de l'État moderne, écrit avec raison qu'à la force même de développement de la démocratie, qui travaille intérieurement l'État et « lui fait abandonner ses assises premières, parlementarisme et système représentatif, pour l'orienter vers le gouvernement populaire, direct ou indirect (1) », s'opposent des forces agissant sur lui de l'extérieur, rivalités internationales, menaces de guerre, qui poussent « à la restauration du principe autoritaire », « à la consolidation de l'État (2) ». On comprendra désormais que le peuple attende parfois longtemps l'accomplissement des promesses qui lui ont été faites : la réalisation des réformes sociales exige des sacrifices pécuniaires souvent très étendus, et précisément, à l'heure actuelle, une grande partie des ressources doit être appliquée à l'entretien de l'armée, aux expéditions coloniales, etc, etc., toutes dépenses auxquelles les gouvernants ne peuvent se soustraire, malgré leur désir de répondre aux aspirations de la démocratie.

Mais, ici encore, il nous faut remarquer que l'évolution démocratique, pour être contrariée, n'en est pas moins certaine ; et c'est là tout ce qu'il nous importe de constater, l'évolution certaine du système représentatif se trouvant par là même démontrée.

Boucard et Jèze. *Eléments de la science des finances et législation financière française.* 2e éd. Paris, 1902, introduction. page 3.

(1) et (2) Deslandres. La Crise de la science politique. *Revue de droit public.* 1900.

SECTION HUITIÈME

L'évolution du système représentatif se confirme à l'examen de faits contemporains.

Ainsi, qu'on le suive dans l'une quelconque de ses manifestations essentielles, le progrès démocratique conduit naturellement, nécessairement, à une notion de la représentation, qui, pour impliquer d'une façon croissante le règne de la volonté des représentés, cesse d'être en harmonie avec la définition de la forme bien déterminée du gouvernement représentatif. Mis à part le cas des démocraties avancées, on ne peut dire assurément que soit réalisée, dans sa teneur intégrale, la forme subséquente du gouvernement semi-représentatif. Mais, étant donnée la position actuelle du député, telle que la conditionnent les divers facteurs du nouvel état social, le système se trouve atteint au cœur même, qui nous avait été présenté comme l'unique garantie d'un gouvernement libre ou la seule expression de la vérité juridique : le principe de la souveraineté populaire a porté ses fruits ; il y a eu passage d'un régime simplement libéral au régime démocratique.

Certains, qui ne désespèrent ni de la sagesse ni de la science, pourront conserver foi en la vitalité du gouvernement représentatif, et, il faut le reconnaître, cette forme de gouvernement a été justifiée à l'aide de raisons qui seraient dignes de retenir les bons esprits, et d'avoir un

autre sort que celui d'affirmations stériles. Mais là n'est pas la question : « Toutes ces belles affirmations, écrit M. Deslandres, peuvent être le produit d'une métaphysique supérieure, constituer un idéal. Elles nous laissent indifférent. Que valent-elles auprès de la constatation si fortement documentée, et formulée par l'observateur des faits réels (Dickinson)... que le représentant, privé de l'autonomie de son jugement propre, n'est plus que le traducteur, sinon l'écho d'une volonté supérieure... Mais, dira-t-on, pourquoi ne pas lutter pour restaurer (l'ancienne conception) du régime représentatif, si elle apparaît comme la meilleure? Pourquoi? Parce qu'il est, la méthode et l'esprit historiques nous le disent, des restaurations impossibles. Et celle-ci en est une surtout, parce que le courant démocratique s'y oppose (1) ».

— Ce sont ces paroles, que nous voudrions méditer, avant d'en finir, et fort des enseignements que nous avons puisés à l'étude des peuples d'avant-garde, de la Suisse et des États-Unis, fort de ce que nous a appris l'évolution parcourue par la démocratie en général, nous voudrions montrer, à l'examen de quelques autres faits contemporains, qu'il n'y a pas lieu d'espérer une régression, mais qu'au contraire, élargissant toujours son lit, le fleuve démocratique semble devoir dégrader davantage la forme de représentation qui avait prédominé au XIX^e^ siècle (2).

Un symptôme intéressant déjà, ce sont les progrès réalisés à notre époque par la question de la représentation proportionnelle, c'est le fait qu'alors qu'on ne

(1) Deslandres. Voir préface au livre de M. Dickinson. *Op. cit.*

(2) Nous sommes d'ailleurs persuadé que l'évolution du système représentatif, si profonde soit-elle, ne réussira jamais à détruire complètement l'ancien état de choses. Se rappeler les paroles de M. Faguet sur la persistance des aristocraties.

paraissait guère avoir douté, « jusqu'au milieu du XIXe siècle environ... que, dans le gouvernement représentatif, la majorité des électeurs eût le droit strict de choisir la représentation nationale dans son entier (1) », le Parlement, de nos jours, tend à être le miroir plus fidèle du pays. Nous n'ignorons pas que la réforme électorale a été préconisée par des partisans décidés du gouvernement représentatif, et l'on pourra entendre dire à M. Saleilles, comme écho de la thèse de M. Saripolos sur l'élection proportionnelle : « Seulement, ce n'est là qu'un procédé d'élection destiné à faciliter à l'électeur l'accomplissement de sa fonction ; ce n'est pas un procédé de représentation. L'élu ne représentera ni ses électeurs, ni son groupe local, ni son parti... les électeurs... agissent et votent comme individualités indépendantes qui restent anonymes. L'élu les ignore ; une fois nommé, il ne dépend de personne. Il discute, il parle et il vote selon sa conscience, et, pour le mieux des intérêts généraux du pays (2) ».

Ayant confronté avec le fait ce que M. Saleilles lui-même dénomme « un pur desideratum psychologique (3) », nous ne saurions méconnaître la portée d'un mouvement, qui se propose d'ouvrir les portes du Parlement au corps électoral entier : c'est l'évolution démocratique qui se complète, par l'expression plus sincère que la volonté populaire est en passe de recevoir ; c'est une force nouvelle infuse à l'opinion publique. Sans doute, l'introduction de la proportionnalité ne peut être regardée comme un facteur propre de la transformation que nous avons suivie ; mais

(1) Esmein. *Éléments de droit constitutionnel, Op. cit.*,, pages 689 et suiv. Se reporter à ce traité pour ce qui est des consécrations déjà reçues par le principe de la proportionnalité.

(2) Saleilles. *Op. cit. Nouvelle revue historique de droit français et étranger.* 1899, page 603.

(3) *Ibid.*, page 604.

elle donne, et c'est là sa vertu, plus de réalité, plus de vérité au règne des représentés (1).

— S'il restait une hésitation sur la tournure prise par les choses depuis l'avènement de la démocratie, nous estimons qu'elle devrait disparaître devant certain phénomène, auquel nous assistons en ce moment, devant cette tendance anti-parlementaire qui n'a pas cessé de grandir depuis quelques années, et vient, avec tant de netteté, de s'affirmer en France.

L'époque contemporaine a vu naître, en effet, un mouvement très marqué contre le régime représentatif ; nous prétendons qu'il y a là un signe caractéristique de l'évolution que subit le système représentatif, une preuve qu'il se transforme bien dans le sens indiqué par les développements qui précèdent (2).

1° Un sentiment d'hostilité ou d'indifférence, partagé d'abord par une infime minorité, a bientôt agité des portions entières de la nation contre le Parlement. Ce phénomène ne surprendra point, si l'on se reporte à ce que nous avons dit de la discordance fréquente entre l'œuvre législative et la volonté réelle des représentés, si l'on considère surtout que la masse est devenue plus exigeante, que de grandes promesses lui ont été faites par les divers partis qui sollicitaient ses suffrages, que la majorité des électeurs enfin, en même temps qu'impatiente, est trop souvent inconsciente des difficultés rencontrées par les gouvernements dans la réalisation des réformes sociales. Inévitablement, le découragement et la colère devaient succéder à la

(1) Voir cependant quelques pages plus loin (en note) pour ce qui est de l'influence de la représentation proportionnelle sur l'organisation des partis politiques.

(2) Se souvenir du rapport que nous avons établi, pour la Suisse et les États particuliers de la République américaine, entre la tendance antiparlementaire et l'évolution du système représentatif.

confiance, le jour où ce fait brutal allait apparaître que les actes des représentants ne répondaient pas toujours immédiatement et scrupuleusement à leurs paroles. « Le socialisme politique, dira-t-on par exemple, le socialisme électoral, est une opinion, non un genre de vie. Il consiste à émettre des votes aux élections, à faire des discours, à tramer des intrigues au Parlement. Il est représenté par des universitaires, des avocats, des patrons, des rentiers, qui comprennent mal les aspirations populaires ; tandis que le prolétaire syndiqué mène, chaque jour de son existence, la vie socialiste, vie de privation, de sacrifice, de solidarité et de dévouement à sa classe. Seul aussi, il mène la lutte de classe, qui ne peut s'exercer dans le corps électoral, où les voix des radicaux et des socialistes se confondent au 2e tour, pas plus que dans un Parlement où les partis ne représentent jamais exactement des classes économiques et sociales, où les votes se combinent dans les scrutins, où les alliances se nouent et se dénouent dans des marchés et des compromis entre politiciens de tout bord... (1) ».

Des méthodes nouvelles allaient être enseignées à la classe ouvrière... Aussi bien que se passe-t-il ? La théorie syndicaliste jaillit des milieux révolutionnaires, et avec elle, se dessine l'abandon de la tactique autrefois si vantée et visant la conquête des pouvoirs politiques. « L'idée générale est celle-ci, écrit M. Faguet ». Le prolétariat, organisé, et « dirigé par des chefs émanant de lui, lutte d'abord contre le capitalisme, impose ses taux de salaires, ses convenances pour ce qui est du nombre des heures de travail, et en général, toutes ses volontés à l'état-major capitaliste; puis, vainqueur sur ce point, et maître du monde économique, il absorbe peu à peu l'État lui-même, il ne le conquiert pas ; il en aspire en quelque sorte les forces

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1906, numéro de janvier.

vives, et il le refoule dans des fonctions infimes (1) ».

Cette théorie fait tache d'huile, et les nuances se multiplient, les uns étant nettement antiparlementaires, les autres se bornant à professer l'indifférence ou la neutralité pour tout ce qui n'est pas action syndicale (2) ; mais en définitive, chaque tendance se ramène toujours à deux éléments essentiels : d'une part une foi profonde dans le syndicat comme arme de combat, d'autre part une désaffection toujours plus accentuée vis-à-vis du parlementarisme, et ces deux éléments ne cessent de se fortifier, de se prêter un mutuel appui, au fur et à mesure que l'organisation corporative devient plus parfaite, les fautes des partis plus nombreuses.

Voilà, en deux mots, le résumé de l'histoire politique de ces dernières années. M. Etienne Buisson caractérise ainsi les causes qui ont provoqué l'attitude nouvelle de la démocratie ouvrière. Elle provient, dit-il, « du prestige grandissant du mouvement ouvrier, et de la réaction contre la politique exclusivement bornée à l'action électorale et parlementaire. Les fautes répétées de quelques politiciens socialistes ont jeté sur le socialisme parlementaire un certain discrédit. De plusieurs expériences malheureuses, on a conclu que la participation des socialistes au pouvoir, et par extension, l'action parlementaire toute simple étaient à rejeter. Ces déceptions répétées, jointes aux déclamations antipar-

(1) Faguet. *Le socialisme en* 1907. Paris, 1907, page 288.

(2) Voir sur ce point. *Cahiers de la quinzaine.* 3e cahier de la 9e série. Le parti socialiste et les syndicats, 3 novembre 1907. Etienne Buisson. On trouvera dans cet opuscule toute une série de documents intéressants sur la question. A propos des indifférents, page 93. « Ceux-là ne sont ni pour ni contre le Parlementarisme ou l'action politique ; mais sans faire de politique antisocialiste ou antiparlementaire, ils peuvent, par la foi qu'ils proclament dans la valeur sociale des groupements corporatifs, porter une atteinte profonde à la considération des syndiqués pour le parlementarisme ».

lementaires des syndicalistes, ont puissamment contribué à accroître le prestige du mouvement syndical aux yeux du prolétariat organisé (1). »

2° Dégageant l'enseignement que renferment ces faits, allons-nous dire, avec M. Duguit, qu'ils sont les symptômes de la transformation prochaine de l'État, et corroborent la théorie du droit objectif dont nous avons vu l'application en matière de représentation ?

— Avec les formations corporatives, écrirons-nous, qui, de la masse amorphe d'individus, font un ensemble « de groupes forts et cohérents, à structure juridique précisée, et composés d'hommes déjà unis par la communauté de besogne sociale et d'intérêt professionnel (2) », se combinent, sans aucun doute, les éléments d'une société nouvelle; et il y a tout lieu de supposer que du creuset, où s'amalgament aujourd'hui les formes d'une société qui finit et d'une société qui commence, les notions traditionnelles du droit public ne sortiront que profondément altérées (3). Mais, du mouvement syndicaliste, qui coopère ainsi à la transformation de l'État, on peut se demander si vraiment il prépare le triomphe de la règle de droit. Est-ce donc le règne de la solidarité qui s'annonce avec lui, la loi ne devant plus être l'expression d'une volonté, mais la traduction flottante de l'interdépendance sociale ? Devons-nous donc suivre M. Duguit dans la compréhension large, généreuse, qu'il en donne, ce mouvement étant conçu comme un élément de pacification et d'union, et n'étant point « en réalité, la guerre entreprise par le prolétariat pour écraser la bourgeoisie, pour conquérir les instruments et la direction de la production, n'étant pas la classe ou-

(1) Voir note 2, page précédente, page 40.

(2) Duguit. *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État, Op. cit.,* page 121.

(3) Voir Duguit. *Ibid.*, dernière partie.

vrière prenant conscience d'elle-même, pour concentrer en elle le pouvoir et la fortune, et anéantir la classe bourgeoise (1)? »

Il nous plairait de nous abandonner à ce rêve admirable... Mais n'avons-nous pas constaté le mouvement de la démocratie délaissant le socialisme utopique, humanitaire des Fourier, des Cabet, pour se lancer à l'assaut des pouvoirs politiques — ses impatiences, ses colères, du jour où elle a commencé à mettre en doute les avantages du parlementarisme — son orientation finale vers le syndicalisme? Non, la lutte de classes n'est pas près d'être apaisée, et c'est elle qui éclaire de son véritable jour l'évolution du système représentatif (2).

Il faut se rendre à l'évidence. — Déjà en 1908, M. La Chesnais, étudiant le malaise général causé par la situation intérieure des partis, écrivait : « S'il y a une crise du parlementarisme, c'est une crise de croissance, une crise de

(1) Duguit. *Droit social. Op. cit.*, page 119. Voir, sur le mouvement actuel, toute la troisième conférence, pages 103 et suiv. — Rappelons, ici, que l'originalité de la théorie de Duguit consiste dans la substitution du droit objectif au droit subjectif.

(2) Nous ne songeons aucunement à nier que le mouvement syndicaliste s'étende à toutes les classes de la nation. Il est loin d'être en effet un mouvement purement ouvrier. Mais la reconnaissance de cette vérité ne change rien des tendances profondes de la démocratie; et ce point seul nous importe pour l'évolution du système représentatif. — A l'appui de notre thèse, voir encore Dickinson. *Op. cit.*, page 194. On y trouvera la démonstration de ce fait que les luttes d'intérêts sont rendues plus brutales par le régime démocratique. Voir encore Boucard et Jèze, *Science des finances. Op. cit.*, introd. page 4. Les auteurs citent ce fait qui montre bien le caractère de l'évolution démocratique, à savoir que la tendance de la classe pauvre à améliorer sa condition sociale se complique de la tendance à pratiquer la politique de spoliation, à se soustraire aux charges qui résultent des dépenses nouvelles. « En même temps qu'ils votent l'impôt, ses élus s'attachent à lui en éviter le plus possible la charge ».

perfectionnement. La fiction qui veut que le Parlement, souverain réel, soit le représentant et l'expression du corps électoral, souverain de droit, tend à se rapprocher un peu plus de la vérité. Le malaise, ressenti pour une confusion qui ne gênait pas jadis, prouve un progrès de conscience, d'attention aux faits politiques, et annonce qu'on va franchir une étape dans la réalisation de la démocratie politique (1) ». Nous ferons nôtre cette opinion, parce qu'elle traduit exactement, croyons-nous, la situation politique actuelle; parce que tous ces faits qui déroutent aujourd'hui les esprits, sont l'attestation la plus éclatante de la réalité du phénomène que nous avons suivi, du mouvement démocratique ascendant, de l'évolution du système représentatif, dans le sens d'une domination croissante du plus grand nombre. Le peuple, devenu plus conscient de sa souveraineté, veut avec plus de force que sa volonté soit entendue : ainsi, il a été amené à se détacher d'un régime représentatif dans lequel il avait mis sa foi ; à demander aux groupements où s'intensifiait la vie sociale, la satisfaction de certains intérêts que ses députés avaient méconnus ou trop tardé à reconnaître. Mais est-ce à dire que les seules ressources offertes à la démocratie soient les voies révolutionnaires : violence, grève générale et autres procédés préconisés par la Confédération générale du travail ?

Il y a crise du parlementarisme, devons-nous répéter, crise du système représentatif, mais crise de croissance, crise de perfectionnement; déjà même se dessinent les grandes lignes du système représentatif de demain. Par la force des choses, ce système doit naître du développement des conditions sociales qui ont produit la crise actuelle. A côté d'une représentation proportionnelle, d'une organisa-

(1) Pages libres. *Op. cit.*, page 702.

tion plus parfaite des partis (1), tendant toutes deux à une adaptation plus sincère du parlement aux nuances d'opinions que manifeste le pays, on peut, avec une quasi certitude, réserver une place à la représentation professionnelle qui s'annonce comme le fruit du mouvement syndicaliste. « Certainement, écrit M. Duguit, dans un avenir que verront les jeunes d'aujourd'hui, s'organisera à côté d'une représentation proportionnelle des partis, une représentation professionnelle des intérêts, c'est-à-dire une représentation des diverses classes sociales organisées en syndicats et en fédérations de syndicats. Comme l'a dit M. Charles Benoist, « il faut organiser la représentation de manière qu'elle renferme le plus possible de l'homme et de la vie, qu'elle soit proportionnelle, non seulement aux opinions qui ne sont de nous qu'une minime partie, mais à tout ce qui est en nous, humanité, vie, force sociale (2) ».

Il faut aller plus loin, et devant l'initiation de plus en plus fréquente du peuple à la pratique du referendum (3), on peut, sans s'aventurer, prédire son introduction dans les rouages politiques, tout comme l'emprunt qu'elle fera, pour son exercice, du mécanisme syndical. N'a-t-on pas vu déjà,

(1) Ces deux questions sont intimement liées. Voir sur ce point : *Pages libres. Op. cit.*, page 707. « Les radicaux-socialistes sont empêchés de se manifester comme parti distinct, parce que l'acte le plus décisif pour l'affirmation d'un parti est de se présenter distinct aux élections, et le scrutin uninominal ne permet pas aux radicaux socialistes de le faire. Ils ne le pourraient qu'avec la représentation proportionnelle, à laquelle on est toujours forcément ramené, quand on examine d'un peu près ces questions d'organisation politique et de vie des partis. »

(2) Duguit. *Le droit social. Op. cit.*, pages 127-128. On ne peut douter, nous semble-t-il, qu'avec la représentation professionnelle la dépendance du représentant soit encore plus accentuée.

(3) Sur la question du referendum, conçu comme la suite inévitable de l'évolution démocratique. Voir Dickinson. *Op. cit.*, pages 203 et suiv. et surtout Deslandres. Préface au livre de Dickinson.

en 1901, pour l'élaboration de la loi sur les retraites ouvrières, la chambre des députés demander un avis consultatif aux « associations professionnelles, patronales et ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles légalement constituées, aux Chambres de commerce (1) ? » N'est-ce pas là encore, dans les milieux syndicalistes, un usage pour la préparation de toute décision importante, le referendum fonctionnant à l'intérieur des fédérations, fédération des mineurs, fédération des « cheminots », etc. (2) ?

Il semble bien que, la démocratie s'organisant, ce soit la démocratie organisée qui doive jouer le premier rôle sur la scène politique de demain. L'individu n'en sera pas anéanti pour autant. « L'individu, écrit M. Duguit, est d'autant plus homme qu'il est plus socialisé, je veux dire qu'il fait partie de plus de groupes sociaux. Je serais tenté de dire qu'alors seulement il est un surhomme. Le surhomme n'est point, comme le voulait Nietzche, celui qui peut imposer sa toute puissance individuelle ; c'est celui qui est fortement encadré dans des groupes sociaux, parce qu'alors sa vie comme homme social devient plus intense (3) ».

Nous n'insistons pas autrement sur des éventualités que l'avenir transformera sans doute en certitudes. L'essentiel

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1902. Numéro de janvier, page 119.

(2) Reprendre dans les quotidiens de 1909 le mouvement postier et ses phases successives.

Nous lisons par exemple dans un quotidien du 19 mai 1909 (*Progrès de la Côte-d'Or*) : « Après que quelques orateurs eurent prononcé des discours pour ou contre la grève immédiate, le secrétaire général du syndicat national, M. Guérard, indiqua à l'assemblée dans quelles conditions le récent congrès décida de consulter par referendum la corporation, sur le point de savoir s'il convenait de voter la grève des chemins de fer, pour contraindre le Parlement à voter la loi relative aux retraites. »

(3) Duguit. *Le droit social. Op. cit.*, page 122.

était de comprendre le sens dans lequel évoluait le système représentatif : peut-être les traits sont-ils encore indécis, de la forme de représentation qui déjà succède au gouvernement représentatif ; mais en tout cas son résultat est certain : avec elle se réalise un gouvernement plus nettement démocratique, s'annonce un règne plus complet de la volonté des représentés.

Vu :

M. DESLANDRES.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,

E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie,

E. BOIRAC.

BIBLIOGRAPHIE (1)

Ameline. *L'idée de la souveraineté d'après les écrivains français du* XVIII^e *siècle*, Thèse, Paris, 1904.

Annales des sciences politiques, num. de janvier 1908. Analyses et comptes rendus.

Audiffred. A propos des prochaines élections législatives. *Revue politique et parlementaire*, 1898,

Barante (De). *La vie politique de Royer Collard*, 2^e édit., Paris, 1863, 2 vol.

Bardoux (Jacques). *L'ouvrier anglais. Le Labour Party*. Musée social, 1908.

Barthélemy (J.). Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. *Revue de droit public*, 1905.

Berton. *L'évolution constitutionnelle du 2^e Empire*. Thèse, Paris, 1900.

Blackstone. *Commentaires sur les lois Anglaises*.

Blanc (Louis). *Histoire de la Constitution du 25 février 1875*. Paris, 1882.

Borgeaud. Premiers programmes de la démocratie moderne en Angleterre (1647-1649). *Annales des sciences politiques*, 1890.

Boucard et Jèze. *Science des finances et législation financière*. Paris, 1902, tome I.

Bouchet. *La conception de la représentation dans la constitu-*

(1) Cette liste ne contient que les œuvres réellement consultées. Nous ne croyons pas devoir indiquer les ouvrages auxquels nous n'avons pas directement puisé.

tion de 1875 et ses déviations postérieures. Thèse, Dijon, 1908.

Bourdeau. *Le socialisme allemand et le nihilisme russe.* Paris, 1892

Boutmy. *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre.* Nouv. édit., Paris, 1897.

— *Études de droit constitutionnel.* Paris, 1885, Paris, 1888.

— A propos de la souveraineté du peuple. *Annales des sciences politiques*, 1904.

— Deux thèses de M. Henry Sumner Maine. *Annales des sciences politiques*, 1887.

Bryce. *La République américaine.* Trad. Paris, 1900-1901.

Buisson (Ferdinand). *La politique radicale.* Paris, 1908.

Buisson (Étienne). *Cahiers de la quinzaine*, 3e cahier de la 9e série. Le parti socialiste et les syndicats, 3 novembre 1907.

Chambrun (de). *Droits et libertés aux États-Unis.* Paris, 1891.

Courcelle-Seneuil. *Préparation à l'étude du droit.* Paris, 1887.

Curti. *Le Referendum.* Trad., Paris, 1905.

Dandurand. *Le mandat impératif.* Thèse, Bordeaux, 1896.

Dareste. *Les constitutions modernes.* Paris, 1891.

Delpech. Du referendum en droit public français et spécialement du referendum municipal. *Revue de droit public*, 1905.

— Chronique constitutionnelle. *Revue de droit public*, 1904.

Deploige. *Le Referendum en Suisse.* Bruxelles, 1892.

Desjardins (Arthur). *De la liberté politique dans l'État moderne.* Paris, 1894.

Deslandres. Du referendum et de l'initiative populaire en Suisse. *Revue Bourguignonne*, 1894.

— La crise de la science politique. *Revue de droit public*, 1900.

— Préface au livre de Dickinson. Paris, 1906.

— Du fondement de la loi. *Revue de droit public*, 1908.

Dicey. *Introduction à l'étude du droit constitutionnel.* Trad. Paris, 1902.

Dicey. *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au* XIX^e *siècle*. Trad., Paris, 1906.

Dickinson. *Le développement du Parlement pendant le* XIX^e *siècle*. Trad. et préf. de M. Deslandres. Paris. 1906.

Duguit. *L'Etat*, tome I. Le droit objectif et la loi positive. Paris, 1901.

— *L'Etat*, tome II. Les gouvernants et les agents. Paris, 1903.

— *Manuel de droit constitutionnel*. Paris. 1907.

— *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*. Paris, 1908.

Dupont White. Préface au livre de Stuart Mill sur *le gouvernement représentatif*. Paris, 1862.

— Préface au livre de Stuart Mill sur *la Liberté*. Paris, 1864.

— *L'individu et l'État*. 3^e édit. Paris, 1865.

Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire en France*. Paris, 1857, tome I.

Ebray (Alcide). Les clubs politiques anglais : leur but, leur action, leur organisation. *Revue politique et parlementaire*. 1898.

Eichthal (D'). *Souveraineté du peuple et gouvernement*. Paris, 1895.

— *Socialisme et problèmes sociaux*. Paris, 1899.

Esmein. *Cours élémentaire d'histoire du droit français*. 5^e édit. Paris, 1903.

— *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 3^e édit. Paris, 1903.

— Deux formes de gouvernement. *Revue de droit public*. 1894.

Faguet. *XVIII^e siècle. Études littéraires*. Paris, 1890.

— *La politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire*. Paris, 1902.

— *Politiques et moralistes du XIX^e siècle*. Paris, 1891-1900, 3 vol.

— *Questions politiques*. 2^e édit. Paris, 1902.

Faguet. *Le socialisme en 1907*. Paris, 1907.

— La politique de Renan. *Le Correspondant*. 1909.

Flaubert (George Sand et). *Correspondance*. Paris, 1905.

Fournier (Marcel). La fondation, l'inauguration et l'avenir du « Grand Cercle républicain ». *Revue politique et parlementaire*. 1898.

Franqueville. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris, 1887. 3 vol.

Green. *Histoire du peuple anglais*. Trad. Paris, 1888. 2 vol.

Guizot. *Histoire des origines du gouvernement représentatif*. Paris, 1874, tome I.

— *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Paris, 1858, tome I.

Hanotaux. *Histoire de la France contemporaine*. Paris, 1903, 1906.

Hatzfeld. Le mandat électoral. *Revue politique et parlementaire*. 1900.

Hume. *Œuvres philosophiques*. Trad. Londres, 1788. 7 vol. tome VI. Essais moraux et politiques.

Janet (Paul). *Histoire de la science politique*. 2e édit. Paris, 1872.

Jannet. (Claudio). *Les États-Unis contemporains*. 4e édit, 1889, tome II.

Kannengieser (Mgr). Les élections au Reichstag et les catholiques allemands. *Le Correspondant*, 1903.

Koch. *Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif*. Thèse, Nancy, 1905.

Laband. *Le droit public de l'Empire allemand*. Trad. Paris, 1900, tome I.

Laboulaye. *Questions constitutionnelles*. 1873. 2e édit.

La Chesnais. La politique radicale-socialiste. *Pages libres*, 1908 (27 juin).

Laffitte. *Lettres d'un parlementaire*. 2e édit. Paris, 1895.

Littré. *Philosophie positive et sociologie contemporaine*. Paris, 1876.

Lolme (de). *Constitution de l'Angleterre*. Genève 1790.

Maury (François). Nos politiques dans les affaires. *Revue bleue* (politique et littéraire), 1908.

Mestre. *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale.* Thèse, Paris, 1899.

Moireau. *Histoire des États-Unis.* Paris, 1892.

Montesquieu. *Esprit des lois.*

Moreau (Félix). Régime parlementaire et principe représentatif. *Revue politique et parlementaire.* 1901.

Moreau. Les éléments de droit constitutionnel français et comparé de M. Esmein. *Revue politique et parlementaire.* 1903.

Nézard. L'évolution du suffrage universel en Prusse et dans l'Empire allemand. *Revue de droit public.* 1904.

Noailles (de). *Cent ans de République aux États-Unis.* Paris, 1886-1889. 2 vol.

Orlando. Du fondement de la représentation politique. *Revue de droit public* 1895.

Ostrogorski. *La démocratie et l'organisation des partis politiques.* Paris, 1903. 2 vol.

Prévost-Paradol. *La France nouvelle.* 13e édit. 1884.

Prins. La démocratie et le régime parlementaire. *Étude sur le régime corporatif et la représentation des intérêts.* 2e édit. Bruxelles, 1887.

Rémusat (de). De l'esprit de réaction (Royer Collard et Tocqueville). *Revue des Deux-Mondes.* 1861.

Renan. *La réforme intellectuelle et morale.* Paris, 1872.

Renard (Georges). Le referendum et le droit d'initiative en Suisse. *Revue politique et parlementaire.* 1902.

Revue des Deux-Mondes. Num. du 1er mai 1892. Une question de droit constitutionnel. Le referendum belge.

Revue politique et parlementaire. (Documents divers).

Revue socialiste. (Documents divers).

Rousseau. *Contrat social.*

— *Considérations sur le gouvernement de Pologne.*

Saleilles. (Sur la thèse de Saripolos). *Nouvelle revue historique de droit français et étranger.* 1899.

Sand (George). *Correspondance.* Paris, (1882-1886), tome III.

Saripolos. *La démocratie et l'élection proportionnelle.* Thèse. Paris, 1899.

Sarraut (Albert). *Le gouvernement direct en France.* Thèse. Paris, 1899.

Sarraute (Joseph). Le principe démocratique et le socialisme. *Revue socialiste.* 1900.

— Opposition, gouvernement et lutte de classe. *Revue socialiste.* 1901.

Schatz. *L'individualisme économique et social.* Paris, 1907.

Schérer. *La démocratie et la France.* Paris, 1884.

— *La révision de la Constitution.* Paris, 1882.

— *Etudes sur la littérature contemporaine.* Paris, 1891.

Seignobos. *Histoire de la civilisation contemporaine.* Paris, 1890.

Seilhac (de). Les Congrès ouvriers. *Revue politique et parlementaire.* 1898.

Sieyes. *Qu'est-ce que le Tiers-État?* Édition critique par Edme Champion. Paris, 1888.

Simon (J.). *La politique radicale.* Paris, 1868.

— *La liberté politique.* Paris, 1881.

Stuart Mill. *Le gouvernement représentatif.* Paris, 1862. Trad. et préf. de Dupont White.

— *Mes Mémoires.* Trad. Paris, 1874.

— *La Liberté.* Trad. et préf. de Dupont White. Paris, 1864.

Sumner Maine. *Essai sur le gouvernement populaire.* Paris, 1887.

Taine. *Les origines de la France contemporaine.* 6e édit. Paris, 1878-1881-1885.

Tchernoff. *Le parti républicain sous la Monarchie de Juillet.* Paris, 1901.

Tocqueville (de). *L'ancien Régime et la Révolution.* Paris, S. d.

— *De la démocratie en Amérique.* 16e édit. Paris, 1874.

Vacherot. *La démocratie.* Paris, 1860.

Van den Heuvel. *Lettre sur le referendum belge* (Introd. au livre de M. Deploige). Bruxelles, 1892.

Vareilles Sommières. *Les principes fondamentaux du droit.* Paris, 1889.

Villey. La souveraineté nationale. Son fondement, sa nature et ses limites. *Revue de droit public*, 1904.

Viollet. *Histoire des institutions politiques et administratives de la France.* Paris, 1903, tome III.

Weil. *Les élections législatives depuis 1789.* Paris, 1895.

Weil. *Histoire du parti républicain en France.* Paris, 1900.

Wetterlé. Les institutions parlementaires de l'Empire allemand. *Le Correspondant.* 1905.

Wilson (Woodrow). *Le gouvernement congressionnel.* Trad. Paris, 1900.

ERRATA

Page 3, 3e ligne, *lire* : qu'importent, *au lieu de* : qu'importe.
— 10, 2e ligne, *lire* : elles, *au lieu de* : elle.
— 66, 6e ligne, *lire* : l'adoption du, *au lieu de* : l'adoption au.
Page 103, note 3, *ajouter* : page 113.
— 119, note 3, *lire* : pages, *au lieu de* : page.
— 121, note 2, *lire* : pages, *au lieu de* : page.
— 128, note 2, 8e ligne, *lire* : Rieker, *au lieu de* : Riekers.
— 133, note 3, *lire* : page, *au lieu de* : pages.
— 166, note 3, *lire* : XIXe siècle, *au lieu de* : IXe siècle.
— 170, 14e ligne, *lire* : soutenues, *au lieu de* : soutenue.
— 254, dernière ligne, *lire* : leur, *au lieu de* : leurs.
— 278, 16e ligne, *lire* : qu' « à, *au lieu de* : qui « à.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos 1
Introduction 5

PREMIÈRE PARTIE

ÉTABLISSEMENT ET DÉVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF

Chapitre premier. — Conditions d'établissement du gouvernement représentatif 25
Section première. — Le problème de la représentation et la philosophie française 26
Section deuxième. — L'adoption du gouvernement représentatif aux États-Unis 41
Section troisième. — L'adoption du gouvernement représentatif en France 53
Chapitre II. — Conditions de développement du gouvernement représentatif 77

DEUXIÈME PARTIE

LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET LA THÉORIE

Chapitre premier. — La loi, expression de la volonté nationale. 91
Section première. — École libérale française 91
Section deuxième. — École libérale anglaise. Stuart Mill . . 102
Section troisième. — Le gouvernement représentatif et les sociologues 111
Section quatrième. — La théorie juridique du mandat représentatif 119
Chapitre II. — La loi, expression de la raison. Les doctrinaires. 131
Chapitre III. — La loi, expression de la volonté de l'État. Théories allemandes 146

Chapitre IV. — La loi, expression de la solidarité. Théorie de M. Duguit 168
Chapitre V. — Théorie de M. Dicey. La loi, expression de l'opinion publique 186

TROISIÈME PARTIE

LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET LE FAIT

Chapitre premier. — But vers lequel tendent les démocraties. La forme du gouvernement semi-représentatif. . . . 196
Chapitre II. — L'évolution du système représentatif dans les démocraties avancées 204
Section première. — Le régime représentatif en Suisse. . . 206
Section deuxième. — Le régime représentatif dans les États particuliers de la République américaine 214
Section troisième. — Les résultats de la transformation du système représentatif 224
Chapitre III. — L'évolution du système représentatif dans les autres démocraties 229
Section première. — Ont-elles adopté les institutions de la démocratie semi-représentative, referendum, initiative populaire, etc? 230
Section deuxième. — Est-ce le système d'une chambre unique qui a prévalu? 237
Section troisième. — Choix d'une méthode de recherches . . 242
Section quatrième. — La démocratie et le suffrage universel. 252
Section cinquième. — La démocratie et l'organisation des partis politiques 270
Section sixième. — La démocratie et le développement de l'association 300
Section septième. — La démocratie et les tendances socialistes de la masse 309
Section huitième. — L'évolution du système représentatif se confirme à l'examen de faits contemporains. 319
Bibliographie 331

DIJON, IMPRIMERIE DARANTIERE.

SPES·IN·LABORE
DARANTIERE